

LECCIONES

EL COMPLEJO RÉGIMEN JURÍDICO APLICABLE A LOS PARTIDOS POLÍTICOS TRAS LA APARICIÓN DE LA LEY ORGÁNICA DE PARTIDOS POLÍTICOS DE 27 DE JUNIO DE 2002

SUSANA SÁNCHEZ FERRO*

SUMARIO: I. NATURALEZA Y FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.- II. CONSTITUCIÓN O CREACIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO: 1.La libertad de creación de un partido político. 2.La titularidad del derecho de creación de un partido político. 3.El principio de intervención mínima del Estado en la fase de creación de un partido político. 4.Requisitos que se deben cumplir para crear un partido político. 5.La inscripción del partido político en el Registro de Partidos Políticos. 6.Un supuesto concreto de control en el momento de inscripción del partido político. 7.La denominación de los partidos políticos.- III. ESTRUCTURA INTERNA Y FUNCIONAMIENTO DEL PARTIDO POLÍTICO.- IV. LA ACTIVIDAD EXTERNA DEL PARTIDO POLÍTICO.- V. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE SUSPENSIÓN Y DISOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS: 1.Precisiones iniciales y causas de disolución. 2. La disolución por la vía penal. 3.La disolución por la vía civil: *a) Análisis de su constitucionalidad. b) Las actividades que pueden llevar a la disolución del partido político por la vía civil. c) El iter procesal que conduce a la disolución del partido político por la vía civil.*

I. NATURALEZA Y FUNCIONES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

La participación política de los ciudadanos en un Estado democrático se canaliza, fundamentalmente, a través de representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, libre, igual directo y secreto. Estos representantes son los dueños de la representación, de tal manera que aquél que decide abandonar su grupo parlamentario no pierde su escaño, sino que pasa a formar parte del Grupo Mixto, salvo en contadas excepciones en el caso del Senado.

* Profesora Asociada de Derecho Constitucional en la Universidad Autónoma de Madrid.

En este sentido los grupos parlamentarios, compuestos cada uno de ellos, por lo general, por miembros electos de un mismo partido político, no pueden sustituir al miembro que ha abandonado el grupo por el siguiente miembro de la lista de candidatos que el partido político conformó para la contienda electoral, perdiendo ese grupo un componente del mismo.

La representación se concibe como mandato no imperativo (no sujeto a instrucciones) que los representantes reciben de los ciudadanos. Cuando el sufragio era censitario —sólo podían votar determinados ciudadanos, en orden a su riqueza o posición social— la escala de representación (el cociente entre representantes y representados) era pequeño. Cuando el sufragio se fue extendiendo hasta acabar convirtiéndose en universal, la escala de representación se hizo mucho mayor. Fue entonces cuando se consolidó la existencia de los partidos políticos, que venían a intentar acortar las distancias que separaban a los ciudadanos de sus representantes. Los partidos políticos agrupan a los representantes en función de su ideología política, conformándose para todo el grupo un proyecto de gobierno común, perfilado conforme a una visión política compartida por los miembros de dicho partido. De esta manera, los ciudadanos no votan a los representantes en función de la persona que se presenta a las elecciones (puesto que en las sociedades modernas el conocimiento de las personas queda en buena medida fuera del alcance del ciudadano), sino que lo hacen en función del proyecto político que representa el partido. El partido político se convierte así en cauce fundamental para que los ciudadanos participen en los asuntos públicos, ocupando una posición intermedia entre el ciudadano y sus representantes.

Esta es todavía hoy su función principal, tal y como pone de manifiesto el artículo 6 de la Constitución española: «Los partidos políticos *expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular y son instrumento fundamental para la participación política*». Como se puede observar, el Constituyente no sólo se refiere a los partidos políticos en nuestra Norma Fundamental, sino que les dedica un artículo específico nada menos que dentro del Título Preliminar, que es el dedicado a conformar los principios básicos de la estructura de nuestro Estado, principalmente por la relevancia de las funciones que los mismos deben desempeñar dentro del sistema democrático.

Los partidos políticos, declara la Constitución, *son instrumento fundamental para la participación política de los ciudadanos*. En efecto, son aquéllos los que presentan sus candidatos en las elecciones y los que, antes de que éstas tengan lugar, participan en la campaña electoral sirviéndose de sus es-

estructuras y del dinero que reciben del Estado o de la Comunidad Autónoma, según de qué elecciones se trate, para llevar a cabo dicha campaña. Ahora bien, los partidos políticos no intervienen en la vida pública sólo en el momento de las elecciones, sino que son organizaciones con una estructura y un funcionamiento permanente que supera, incluso, el propio período de legislatura. A lo largo de esta última, los partidos, tanto si están en el poder como si se encuentran en la oposición, o incluso fuera de las asambleas representativas (lo que es más difícil que ocurra porque sin representación en las mismas los partidos no suelen contar con dinero para mantenerse), se dedican a repasar a diario la realidad y la política de los adversarios, explicando a través de los discursos de sus representantes las lacras de la sociedad o los avances en cada campo, presentando proyectos alternativos... Esto ayuda al ciudadano a formarse una idea de lo que sucede en el país y, en concreto, a conocer cómo están desarrollando sus representantes el proyecto político al que se habían comprometido en las elecciones, de forma que, acabada la legislatura, el ciudadano puede elegir con mayor fundamento a quién votar para que gobierne durante los siguientes cuatro años (*los partidos políticos concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular*). Por último, los partidos políticos, si bien cumplen relevantes funciones públicas, no son parte de la organización del Estado, no son organismos públicos, sino agrupaciones privadas. El Tribunal Constitucional ha reconocido desde sus primeras sentencias esta naturaleza de los partidos políticos como *asociaciones privadas* cuyos fines son políticos [vid. STC 3/1981, de 2 de febrero, Fto. Jco. 1º].

Ciertamente, la inclusión de los partidos entre las asociaciones con fines políticos sirve bien a su función de ser expresión del pluralismo político que la Constitución contempla como uno de los valores superiores del ordenamiento jurídico español (art. 1.1 CE). El pluralismo implica, desde luego, alternancia, variedad de opciones. Cuando el pluralismo se califica con el adjetivo de político se quiere hacer referencia a la existencia de una pluralidad de proyectos de gobierno destinados a transformar y mejorar –en teoría– la sociedad o el país (e incluso el mundo) en el que vivimos. La sociedad en la que vivimos no es monolítica. Los ciudadanos tenemos diferente procedencia social, diferente formación, hemos vivido diferentes experiencias vitales y, en consecuencia, no compartimos las mismas ideas, tampoco en el campo de lo político. En un Estado democrático toda esa riqueza de ideas debe protegerse, impidiéndose que se produzca ninguna interferencia del Estado o que se nos someta a coacciones, ya sea por este último o por otros ciudadanos, por las ideas que profesamos (libertad de conciencia reconocida por el artículo 16 CE). Para ser auténticamente libres, los ciudadanos debemos contar con la posibilidad de que nuestras ideas en el terreno de lo político se vean representadas y puedan ser

algún día las que conduzcan los designios del país, si así lo quiere la mayoría de los ciudadanos. En este sentido, *los partidos políticos expresan ese pluralismo político que existe en la sociedad*.

Los partidos políticos surgen para que un conjunto homogéneo de ideas que comparte un sector social se hagan realidad con su acceso al poder. La actividad de cada partido se centra en defender esas ideas frente a las compartidas por diferentes grupos sociales. Como indica la Exposición de Motivos de la Ley 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, refiriéndose a las asociaciones políticas en general, la finalidad de éstas «es la de aunar convicciones y esfuerzos para incidir en la dirección democrática de los asuntos públicos, contribuir al funcionamiento institucional y provocar cambios y mejoras desde el ejercicio del poder político. Cuantos más partidos existan, más cauces encontraremos para que diferentes concepciones de lo político puedan llegar a hacerse realidad [...]». Coherentemente con el deseo de que los partidos sean expresión del pluralismo político, éstos pueden ser creados con libertad, sin que el Estado pueda controlar su creación constriñiendo la existencia de partidos de forma tal que sólo puedan existir partidos de un espectro ideológico determinado. El artículo 6 de la Constitución establece que la creación de los partidos es libre dentro del respeto a la Constitución y a la ley, que es por lo que debe velar el Estado y sus instituciones».

Existen muchas otras *asociaciones políticas* que no son partidos políticos; tanto éstas como los partidos y las asociaciones en general, comparten una regulación común, que es la que se contiene en el artículo 22 de la Constitución. Este artículo regula el derecho de asociación. Además, frente a las demás asociaciones que tienen fines políticos, los partidos políticos tienen un régimen jurídico propio, que es el que recoge el artículo 6 CE, lo que viene provocado por las funciones esenciales que éstos cumplen dentro del Estado. En este sentido, la Exposición de Motivos de la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos aclara lo siguiente: «[A]unque los partidos políticos no son órganos constitucionales sino *entes privados de base asociativa*, forman parte esencial de la arquitectura constitucional, realizan funciones de una importancia constitucional primaria y disponen de una *segunda naturaleza* que la doctrina suele resumir con referencias reiteradas a *su relevancia constitucional* y a la garantía institucional de los mismos por parte de la Constitución» (cursiva nuestra).

El jurista debe tener en cuenta ambos elementos de la naturaleza del partido político al valorar el régimen jurídico aplicable a los mismos. Dicho régimen jurídico, dicho sea de paso, no se detiene en la normativa constitucional,

sino que se encuentra también en otras normas de carácter legal que han venido a desarrollar el mismo. Se trata de un conjunto normativo fragmentario.

Hasta no hace demasiados años la regulación legal de los partidos políticos era preconstitucional. Encontrábamos la famosa Ley de Asociaciones Políticas 21/1976, de 14 de junio, que había abierto la puerta a la existencia de agrupaciones de este tipo en la Transición, y la Ley 54/1978, de 4 de diciembre, de Partidos Políticos, algo anterior a la entrada en vigor de la Constitución española de 1978, que había derogado partes de la primera. Esta Ley de Partidos Políticos de 1978 había intentado acomodar sus dictados a la nueva Constitución que estaba a punto de ser aprobada y, salvo en lo relativo al régimen de financiación de los partidos, para cuya regulación se aprobó la Ley Orgánica 3/1987, de 2 de julio, siguió vigente hasta el año 2002, año en el que tanto esta ley como su predecesora, la Ley de Asociaciones Políticas, fueron enteramente sustituidas por la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos (LOPP).

La LOPP es, sin duda, la que desarrolla con mayor amplitud lo dispuesto por el artículo 6 de la Constitución, pero no ha terminado de recoger todos los aspectos que conforman el régimen jurídico aplicable a los partidos. La financiación ordinaria o regular de los mismos sigue regulándose en la L.O. 3/1987, sobre financiación de los partidos políticos; los Reglamentos Parlamentarios regulan la financiación que reciben los Grupos Parlamentarios para la realización de sus funciones en las Cámaras. Estos grupos parlamentarios están formados por los representantes de los partidos políticos que han sido elegidos en las elecciones. La Ley Orgánica de Régimen Electoral General regula la financiación que los partidos reciben en las campañas electorales; el Código Penal regula los delitos de asociación ilícita que, por supuesto, son aplicables a los partidos políticos, como lo es la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, reguladora del Derecho de Asociación, si bien con las matizaciones que exige la naturaleza especial que tienen los partidos políticos. Otra serie de normas sirven para completar este régimen jurídico (Ley de Enjuiciamiento Civil, Criminal, etc.).

II. CONSTITUCIÓN O CREACIÓN DE UN PARTIDO POLÍTICO

1. La libertad de creación de un partido político

La Constitución establece en su artículo 6 que la *creación* de los partidos políticos es *libre, siempre dentro del respeto a la Constitución y a la ley*. La

realización del pluralismo político depende en gran medida de esta libertad de creación de partidos puesto que la misma favorece el surgimiento de partidos nuevos que vienen así a complementar el panorama de posiciones ideológicas representadas por los demás partidos.

Por otro lado, los ciudadanos tienen libertad no sólo para incorporarse a un proyecto de gobierno ya existente, sino para desarrollar el suyo propio cuando de alguna forma ninguno de los existentes les convence, mediante la creación de su propio partido político. En este sentido, el artículo 1.2 LOPP señala que la afiliación a un partido político es libre y voluntaria y que nadie puede ser obligado a constituir un partido o a integrarse o a permanecer en el mismo, lo que no es sino una manifestación del contenido del derecho de asociación del artículo 22 CE (*vid.* por todas, STC 173/1998, de 23 de julio, Fto. Jco. 13°).

2. La titularidad del derecho de creación de un partido político

De acuerdo con el artículo 1 de la LOPP *sólo los españoles* pueden crear un partido político. El artículo 13 de la Constitución declara que los extranjeros gozarán en España de las libertades públicas que garantiza el Título Primero (dentro del cual se encuentra el derecho de asociación) en los términos que establezcan los tratados y la ley. La ley, en este caso, no permite a los extranjeros la creación de partidos políticos, aunque otras leyes anteriores a la de Partidos Políticos les hayan otorgado a los extranjeros el derecho de asociación, «conforme a las leyes que lo regulan para los españoles y que podrán ejercer cuando obtengan autorización de estancia o residencia en España» (artículo 8 de la Ley Orgánica 4/2000, de 11 de enero, sobre derechos y libertades de los extranjeros en España y su integración social, tras las modificaciones introducidas por la Ley Orgánica 8/2000, de 22 de diciembre). El derecho a crear asociaciones se reconoce a todas las personas, incluyendo a los extranjeros (artículo 2 de la Ley Orgánica 1/2002, de 22 de marzo, Reguladora del Derecho de Asociación (LODA)), lo que no es óbice para que la LOPP, posterior a la LODA, haya excluido a éstos de la titularidad del derecho a crear un partido político. De esta manera, la cuestión queda regulada de la siguiente forma: sólo los españoles pueden promover la constitución de un partido político, mientras que los extranjeros pueden afiliarse al partido ya constituido que deseen. De hecho, si no se les permitiera dicha afiliación quedaría vacío de contenido el derecho de sufragio pasivo que poseen tanto los ciudadanos comunitarios como los extranjeros cuando un tratado así lo establece (art. 13.2 CE).

El Tribunal Constitucional se ha visto obligado a pronunciarse sobre la constitucionalidad de la exclusión del derecho de creación de partidos políticos de los extranjeros que efectúa el artículo 1 LOPP. En la STC 48/2003, de 12 de marzo, el Tribunal Constitucional desestima los argumentos sobre la inconstitucionalidad de dicho artículo. Todas las personas tienen, de acuerdo con el artículo 2.2 LODA, el derecho a asociarse libremente para la consecución de fines lícitos (como ya dijo el Tribunal en la STC 115/1987, de 7 de julio); ahora bien, los partidos políticos, además de ser asociaciones, cumplen ciertas funciones de relevancia constitucional que explican, según el Tribunal Constitucional, el que no se les reconozca a los extranjeros ese derecho a crear partidos políticos (STC 48/2003, Fto. Jco. 18).

Los partidos políticos posibilitan la participación política de los ciudadanos (art. 6 CE) y aunque existen otros instrumentos que también lo hacen (el referéndum, la iniciativa legislativa popular, la intervención de los ciudadanos en audiencia cuando la administración ha de elaborar una disposición administrativa, etc.) el partido político es, sin duda, el instrumento principal que facilita dicha participación. El derecho a participar en los asuntos públicos (directamente o mediante representantes) se reserva desde antiguo a los ciudadanos del país. El pueblo soberano lo es de un Estado-Nación porque así está dividido el mundo, y la toma de las decisiones políticas fundamentales sobre el destino del país se reserva a sus ciudadanos, esto es, a los nacionales de dicho país, mientras que los ciudadanos de otros países deberán contribuir a determinar el destino de su propia patria, concepto que hoy podríamos pensar que se encuentra debilitado tras el surgimiento de numerosas organizaciones supranacionales e internacionales que difuminan la idea de una tajante separación entre los países pero que, muy al contrario, sigue presente y no ha desaparecido de la mente de los legisladores.

En este sentido, nuestra Constitución reconoce en el artículo 23.1 el derecho de los ciudadanos (que son sólo los nacionales del país) a participar en los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes elegidos en elecciones periódicas por sufragio universal, mientras que el artículo 13.2 CE confirma que sólo los españoles son titulares de esos derechos del artículo 23, «salvo lo que, atendiendo a criterios de reciprocidad, pueda establecerse por tratado o ley para el derecho de sufragio activo o pasivo en las elecciones municipales». El reconocimiento de ese derecho de sufragio activo y pasivo a los extranjeros, según lo que dispongan tratados y leyes, no cambia la regla general, que sigue siendo que la participación en los asuntos públicos «atañe únicamente a los nacionales españoles, por cuanto con esa actividad se provee a la integración de órganos representativos que «ostentan potestades atribuidas di-

rectamente por la Constitución y los Estatutos de Autonomía y ligadas a la titularidad por el pueblo español de la soberanía» (Declaración del Tribunal Constitucional de 1 de julio de 1992, fundamento jurídico 3.º, c))» [STC 48/2003, Fto. Jco. 18º].

Aunque los extranjeros no tengan reconocida la posibilidad de crear partidos políticos, pueden ejercer sin problemas su derecho, si lo tienen, de sufragio activo y pasivo en las elecciones municipales y al Parlamento europeo, ya que en ningún momento se les prohíbe afiliarse a los partidos ya constituidos y formar parte de las listas de candidatos a las elecciones municipales (o europeas), si así lo decide el partido. Los extranjeros afiliados a un partido político en nuestro país gozan, además, de todos los derechos derivados de la afiliación, «según se deduce de los artículos 1.2 y 8.1 de la LOPP» (STC 48/2003, Fto. Jco. 18º).

Si seguimos al pie de la letra la argumentación del Tribunal Constitucional parece que la regulación actual de la titularidad del derecho a crear nuevos partidos es la única posible, tomando en cuenta la función del partido de posibilitar la participación política de los ciudadanos y el hecho de que esta participación esté reservada a los españoles. El partido político es, simplemente, el instrumento que permite la participación cuando ésta se desarrolla a través de la participación «representativa», en elecciones periódicas decididas por sufragio universal, igual, libre, directo y secreto: los partidos son «asociaciones cualificadas por la relevancia constitucional de sus funciones, funciones que se resumen en su vocación de integrar, mediata o inmediatamente, los órganos titulares del poder público a través de los procesos electorales. No ejercen, pues, funciones públicas, sino que proveen al ejercicio de tales funciones por los órganos estatales, órganos que actualizan como voluntad del Estado la voluntad popular que los partidos han contribuido a conformar y manifestar mediante la integración de voluntades e intereses particulares en un régimen de pluralismo concurrente. Los partidos son, así, [...] elemento de comunicación entre lo social y lo jurídico que hace posible la integración entre gobernantes y gobernados, ideal del sistema democrático» (STC 48/2003, Fto. Jco. 5º). El partido es únicamente instrumento de esa participación. Aunque a los extranjeros sólo les esté permitido, en supuestos muy determinados, la participación en los comicios municipales y al Parlamento europeo (tanto en su vertiente activa como pasiva) no vemos inconveniente alguno para que pueda cambiarse la Constitución en un futuro y permitirse a los extranjeros crear partidos políticos.

Un partido creado por extranjeros no tiene por qué tener una base asociativa compuesta únicamente por extranjeros. Si el partido es un partido plural

que integra a españoles y extranjeros en sus listas es perfectamente posible que ese partido desenvuelva su actividad en cualquier elección, tenga el ámbito territorial que tenga, y acabe por mantenerse dentro del panorama político del país, aunque sea difícil entrar en esa competición partidista y mantenerse en ella, ya que cada vez tendemos más a un sistema bipartidista con partidos nacionalistas que se mantienen gracias a la concentración de votos que reciben en las circunscripciones electorales en las que se presentan.

En cualquier caso, la regulación actual del derecho de participación política obliga al extranjero a decidir si quiere participar en la vida política de ésta o de otra comunidad nacional, empujándole a tener que nacionalizarse si quiere participar plenamente en la vida política del país en el que habita (lo que no le compensará si va a permanecer poco tiempo en un determinado país). Siempre ha existido miedo a que un Estado extranjero se haga con el control del país mediante actos subversivos, esto es, infiltrándose en sus instituciones y dominándolas desde dentro. La prohibición de crear partidos impuesta a los extranjeros puede ser un reflejo de ese miedo a que otro país pueda infiltrarse en las instituciones y crear un movimiento interno favorable a sus intenciones, cualquiera que éstas sean, pensamiento éste que recuerda la distinción de CARL SCHMITT entre amigo/enemigo en un mundo de Estados-Nación y la lucha por la expansión y el dominio de unos sobre otros.

3. El principio de intervención mínima del Estado en esta fase de creación del partido político

Para comprender bien la normativa legal aplicable a la creación de partidos y la interpretación que ha hecho de ella el Tribunal Constitucional, cuando se ha visto obligado a hacerlo para salvar su constitucionalidad, no cabe perder de vista que en materia de creación de partidos el principio de actuación del poder público ha sido, desde siempre, un principio de intervención mínima, único compatible con la libertad de creación de partidos que recoge la Constitución. Tal principio está vigente desde la aprobación de la Constitución e incluso antes, desde la entrada en vigor de la Ley 54/1978.

El principio de actuación del poder público en materia de creación de partidos políticos ha sido siempre el principio de intervención mínima, único principio compatible con la afirmación de que la creación de partidos políticos es libre dentro del respeto a la Constitución y a la ley. Este principio cobra especial relevancia en materia de inscripción del partido en el Registro de Partidos Políticos que lleva el Ministerio de Interior, como tendremos oportunidad de constatar enseguida.

4. Requisitos que se deben cumplir para crear un partido político

A los creadores de un partido político se les conoce como *promotores*. Estos promotores deben poseer la nacionalidad española; en esto no se ha producido ningún cambio en la regulación vigente en España desde el año 1978. Sin embargo, la LOPP ha introducido respecto a su predecesora alguna limitación respecto de los sujetos que pueden constituir un partido político. Así, el artículo 2 LOPP establece que los promotores de cualquier partido político tienen que ser personas físicas (no jurídicas), mayores de edad, que se encuentren en pleno ejercicio de sus derechos, y que «no estén sujetos a ninguna condición legal para el ejercicio de los mismos» y, aquí viene la novedad principal, «que no hayan sido penalmente condenados por asociación ilícita, o por alguno de los delitos graves previstos en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal. Esta última causa de incapacidad no afectará a quienes hayan sido judicialmente rehabilitados».

En opinión del Gobierno Vasco, este inciso final del artículo 2.1 LOPP, en tanto en cuanto impide a un sujeto penalmente condenado por asociación ilícita o por alguno de los delitos recogidos en el Código Penal en los Títulos XXI a XXIV crear un partido político, estaría estableciendo una pena accesoria a aquéllas ya contempladas en el Código penal y haciéndolo sin permitir al juez entrar a valorar su imposición, ya que la misma se aplicaría automáticamente, *ex lege*, y sin tener en cuenta la gravedad de cada uno de los delitos individualmente considerados, con lo que la pena podría ser desproporcionada en algunos casos (*vid.* Antecedente de Hecho 2 de la STC 48/2003, de 12 de marzo).

El Tribunal Constitucional no está de acuerdo con esta apreciación. Para él la ley no está añadiendo pena alguna a las impuestas por el Código penal, sino que está estableciendo una cláusula de incapacidad especial más, a unir a las mencionadas en ese mismo artículo 2 LOPP y que sólo dejará de afectar al sujeto cuando haya sido judicialmente rehabilitado (STC 48/2003, Fto. Jco. 19º). La limitación de la capacidad de estos sujetos para crear partidos políticos por el hecho de haber sido condenados por la comisión de dichos delitos, mantenida sólo mientras no han sido rehabilitados, no resulta desproporcionada, en opinión del Tribunal, porque todos esos delitos tienen la gravedad suficiente como para justificar ese límite a la capacidad de crear partidos. Además, se trata de delitos relacionados con la actividad política «y acreditativos de una identificación con la violencia y un desprecio por los procedimientos legalmente establecidos» que justifican que el legislador no espere a que estos sujetos creen un partido que no respete el marco de convivencia pacífico en el que la participación política debe

desenvolverse, razón por la que fueron condenados, sino que anticipe la defensa en estos casos impidiéndoles la creación de un partido político. Por lo demás, el incapacitado por esta causa «no se ve privado de todas las variantes que integran el contenido de su derecho de participación política, pues la Ley recurrida no le impide la afiliación a un partido ya constituido ni coarta en ningún sentido su derecho de sufragio, de manera que, atendidos su alcance y su sentido, la previsión legal no resulta desproporcionada» (*idem*). Las condiciones que debe reunir el sujeto para poder afiliarse a una asociación y, por consiguiente, a un partido político vienen recogidas en el artículo 3 LODA.

La creación de un partido político debe constar en un *acta fundacional* que debe, a su vez, plasmarse en documento público, condición que se cumplirá si, por ejemplo, se acude a un notario para que dé fe pública de la existencia y contenido de dicha acta fundacional (art. 3.1 LOPP). Esta acta no es más que un documento en el que debe constar la identificación personal de los promotores, la denominación del partido, los integrantes de los órganos directivos provisionales, el domicilio del partido político y los estatutos del mismo. En los *estatutos* se recogen las normas internas aplicables al partido en materia de organización, funcionamiento, derechos de los afiliados, etc. En concreto, la Ley de Asociaciones, que se torna supletoria en este punto, establece que los estatutos de las asociaciones deben contener, entre otros extremos (art. 7 LODA): (1) la denominación; (2) el domicilio, así como el ámbito territorial en que haya de realizar principalmente sus actividades; (3) los fines y actividades de la asociación; (4) los requisitos y modalidades de admisión y baja, sanción y separación de los asociados y, en su caso, las clases de éstos, que podrán incluir también las consecuencias del impago de las cuotas por parte de los asociados; (5) los derechos y obligaciones de los asociados; (6) los criterios que garanticen el funcionamiento democrático de la asociación; (7) los órganos de gobierno y representación, su composición, reglas y procedimientos para la elección y sustitución de sus miembros, sus atribuciones, duración de los cargos, causas de cese o los requisitos para que los citados órganos queden válidamente constituidos y la forma de deliberar y tomar acuerdos; (8) el régimen de contabilidad; (9) el patrimonio inicial y, (10) las causas de disolución y destino del patrimonio en tal supuesto.

5. La inscripción del partido político en el Registro de Partidos Políticos

Es obligatorio inscribir al Partido Político en el Registro de Partidos Políticos y la inscripción se realiza, precisamente, presentando en esta sede el acta fundacional y los documentos que acrediten que se cumple con los requisitos

que exige la ley para poder crear un partido político (art. 3.2 LOPP). En el caso de las asociaciones, esta inscripción tiene como función principal dar a conocer la existencia de la asociación, lo que ofrece mayores garantías a los terceros que entran en contacto con la asociación y a los propios integrantes de la misma, que pueden de esta forma conocer y reclamar el cumplimiento de las obligaciones que en los estatutos se fijan para los órganos directivos y para el funcionamiento interno de la asociación. En este sentido, la Constitución en su artículo 22.3 declara que la inscripción de las asociaciones (en el Registro de Asociaciones) deberá producirse «a los solos efectos de publicidad», extremo que reitera la LODA (art. 10.1). En este punto, la regulación aplicable a los partidos políticos difiere. La inscripción de estos últimos no sólo tiene la función de dar publicidad a la constitución de los mismos, sino que es exigencia para que el partido político adquiera personalidad jurídica (esto es, para que pueda ser sujeto de derechos y obligaciones). Se trata pues de un requisito constitutivo del partido y no meramente declarativo. Así lo establecen los artículos 3.2 y 4.3 LOPP.

Esta diferenciación de regímenes entre los partidos políticos y las demás asociaciones tiene sentido en la medida en que la vocación de los partidos es actuar en la esfera pública y para ello debe ser reconocido de manera formal por el poder público, reconocimiento que se lleva a cabo mediante la inscripción en el Registro de Partidos. El Gobierno Vasco planteaba ante el Tribunal Constitucional en recurso de inconstitucionalidad interpuesto frente a la Ley Orgánica 6/2002, de Partidos Políticos la posible inconstitucionalidad de esa diferenciación de regímenes. El Tribunal Constitucional estima entonces, como ya había hecho en ocasiones precedentes, que la vinculación de la adquisición de personalidad jurídica a la inscripción en el Registro no es inconstitucional porque el control de la inscripción en el mismo que va a llevar a cabo la Administración no es un control material que suponga una injerencia de ésta en el principio constitucional de libre creación de partidos, sino que se trata de un control puramente externo de la corrección de la documentación presentada al Registro por los promotores del partido político que no pone trabas a la libre creación de partidos políticos [STC 48/2003, de 12 de marzo, Fto. Jco. 20º].

El Registro es un órgano administrativo y no judicial. La Constitución (art. 22.4 CE) y la legislación que desarrolla la misma, reserva a los jueces la función de pronunciarse sobre la legalidad de una partido político y acordar su suspensión o disolución [STC 3/1981, Fto. Jco. 9º]. Por ello, *la función de la administración y, en concreto, del registrador*, cuando estudia la documentación presentada por los promotores del partido no puede ser sino una función de control externo de la misma. El registrador debe comprobar que los documentos presentados se corresponden con los que se deben presentar en el Registro para consti-

tuir el partido político y también si se reúnen los requisitos formales que exige la ley para crear el partido político (por ejemplo, si los documentos presentados incluyen el estatuto o si el contenido del mismo se corresponde con el que debe tener éste—esto es, si reúne los requisitos formales que debe cumplir un estatuto de un partido político—). En este sentido, la revisión de los documentos que debe llevar a cabo el registrador es una *verificación reglada* de los mismos [STC 3/1981, Fto. Jco. 5º]. Así se llama a la actividad mediante la que el registrador realiza ese *control externo*. Esta verificación reglada está en consonancia con la libertad que la Constitución otorga a los ciudadanos para crear partidos y el principio de intervención mínima de los poderes públicos en este campo con el fin de favorecer el pluralismo político. La Constitución, «en su deseo de asegurar el máximo de libertad e independencia de los partidos, los somete al régimen privado de las asociaciones, que permite y asegura el menor grado de control y de intervención estatal sobre los mismos [...]». El partido, en su creación, organización y en su funcionamiento, se deja a la voluntad de los asociados, fuera de cualquier control administrativo, sin perjuicio de la exigencia constitucional del cumplimiento de determinadas pautas en su estructura, actuación y fines» [STC 85/1986, de 25 de junio, Fto. Jco. 2º].

El control que lleva a cabo el registrador es un control que se proyecta sobre los documentos presentados, no sobre la actividad del partido, que aún no ha empezado a funcionar como tal porque hasta que no se inscribe en el Registro, no tiene personalidad jurídica y no puede actuar en el tráfico jurídico. El registrador, en principio, no puede denegar la inscripción a un partido por el ideal que dicho partido defienda, ideal que el registrador sólo puede descubrir de lo que se desprenda de los documentos presentados. La Constitución española reconoce en el artículo 16 la libertad ideológica y establece en el artículo 22 que únicamente son ilícitas las asociaciones que persigan fines (o utilicen medios) tipificados como delito (y las de carácter secreto o paramilitar). En este sentido, los fines que persiga el partido político sólo pueden ser causa de no inscripción si son fines tipificados como delito y, además, en estos casos, como de lo que se trata es de determinar si se ha cometido o no un delito, el registrador deberá trasladar la cuestión al Ministerio Fiscal para que decida si pide al juez penal que inicie un proceso para esclarecer la comisión de dicho delito.

El artículo 515 del Código Penal—que se encuentra dentro del Título XXI de dicha norma— establece que tienen la consideración de asociaciones ilícitas, entre otras, las que tengan por objeto cometer algún delito, las bandas armadas u organizaciones terroristas o las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de algunos de ellos a

una etnia, raza o nación, sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, o inciten a ello. El partido aún no ha entrado en acción, así que únicamente es posible detener la inscripción y enviar al Ministerio Fiscal la documentación para que la analice si se puede deducir de la documentación alguna de estas circunstancias. El control del partido político podrá ser mayor una vez que este comience a desarrollar su actividad. El Tribunal Constitucional ha declarado en fechas más recientes que «[n]o cabe, en efecto, verificar en toda su extensión si lo que se constituye e inscribe como partido es propiamente tal. En este trámite sólo es factible acreditar la concurrencia de una efectiva voluntad de constitución de un partido político y el cumplimiento de los requisitos de capacidad para constituirlo y de adopción de una estructura que permita un funcionamiento democrático. Pero las circunstancias que verdaderamente definen a la asociación como partido únicamente se acreditan una vez constituido, pues sólo entonces puede constatararse si los fines definidores de su ideario político, en principio constitucionalmente libres, se persiguen por medios, no ya pacíficos, sino, antes aun, compatibles con las funciones constitucionales a las que los partidos sirven como instrumentos. La constatación de ese extremo en el momento de la constitución del partido sólo sería imaginable a través de un juicio de intenciones que pugnaría groseramente con el régimen de libertad de creación de partidos garantizado por el art. 22 CE» (STC 5/2004, de 16 de enero, Fto. Jco. 9º).

Llama la atención la referencia a medios pacíficos que pueden no ser compatibles con las funciones constitucionales de los partidos. Veremos como la LOPP liga, a pesar de lo que parece desprenderse de las palabras del Tribunal Constitucional, todas las conductas que pueden llevar a la disolución de un partido político a la amenaza velada o explícita de la violencia.

El artículo 4 de la LOPP dispone, en el mismo sentido que lo hacía la ley 54/1978, que el Ministerio del Interior debe proceder a la inscripción del partido en los veinte días siguientes a la presentación de la documentación completa en el Registro de Partidos Políticos y, como garantía frente a la inactividad de los funcionarios del Ministerio y dada la relevancia de los partidos políticos en nuestro sistema, se establece que transcurrido el plazo sin haber tenido lugar la inscripción se entenderá producida la misma y adquirida la personalidad jurídica por el partido político, de forma que para cancelar la inscripción será necesario, a partir de ese momento, iniciar un procedimiento de disolución del partido por la vía judicial que llegue a término o una decisión de los propios miembros del partido para disolverlo. La inscripción en el Registro de Partidos es una garantía para los terceros que se relacionan con los partidos y para los miembros del propio partido (art. 4.3 LOPP).

Obviamente, el Registrador no está obligado a inscribir el partido si encuentra defectos formales o indicios de ilicitud del partido político. En el primer caso, cuando en el Ministerio advierten algún defecto formal en el acta fundacional o en la documentación que la acompaña, o cuando los promotores carecen de capacidad, se comunica tal hecho a los interesados para que puedan subsanar dichos defectos y se señala el plazo en el que éstos han de subsanarse [STC 3/1981, Fto. Jco. 5º]. En estos casos el plazo de veinte días para realizar la inscripción queda suspendido desde que se notifica a los promotores el defecto formal en cuestión y se reanuda la contabilidad del mismo una vez que se recibe la documentación corregida en el Ministerio (evidentemente, si no se recibe dicha documentación o no se han corregido los defectos no se procede a la inscripción del partido).

Si de la documentación presentada se deducen indicios racionales de ilicitud penal del partido, el Ministerio del Interior debe comunicárselo al Ministerio Fiscal dentro del plazo de los veinte días que tiene para realizar la inscripción (porque si transcurre ese plazo la inscripción se entendería ya realizada) mediante resolución fundada que se acompañe «de los elementos probatorios disponibles para apreciar dichos indicios». En este caso, se suspende también el plazo de veinte días para la inscripción. El Ministerio Fiscal, en un plazo de veinte días desde que recibe la comunicación del Ministerio del Interior, debe analizar los indicios de ilicitud penal y las pruebas que se aportan y decidir si son suficientes para poner en marcha la maquinaria penal, ejerciendo ante la jurisdicción penal las acciones que correspondan. Si decide que no hay suficientes indicios de delito devolverá la documentación al Ministerio del Interior y se reanudará el plazo de veinte días con el que éste cuenta para realizar la inscripción. Cuando el Ministerio Fiscal aprecia indicios suficientes de delito y ejerce las acciones pertinentes ante la jurisdicción penal, el Juez Penal debe resolver si procede la inscripción o, en su caso, la reanudación provisional del plazo para la inscripción o si, definitivamente, no procede la misma. Tales hechos serán comunicados inmediatamente a los promotores. En el caso de que los promotores del partido no estén conformes con cualquier actuación del Ministerio del Interior durante el proceso de inscripción podrán interponer recurso ante la jurisdicción contencioso-administrativa (art. 5 LOPP).

6. Un supuesto concreto de control en el momento de inscripción del partido político

En los años ochenta del siglo XX el Tribunal Constitucional hubo de pronunciarse sobre un amparo interpuesto por el Partido Comunista de Aragón ante la denegación por el Registro de su solicitud de inscripción. El caso plan-

teado va a permitir al Tribunal pronunciarse sobre el alcance del control administrativo que se lleva a cabo sobre el partido político en el momento de la inscripción y sobre otras cuestiones no menos relevantes como la denominación del partido. El caso resulta muy ilustrativo:

El 8 de abril de 1980 los demandantes otorgaron ante notario escritura de protocolización de los Estatutos del Partido Comunista de Aragón (PCA), presentando dicha escritura en el Registro de Partidos Políticos el día 9 del mismo mes y año. El 30 de abril la Administración concedió al Partido Comunista de España un plazo de quince días para que se pronunciase sobre la denominación de aquél, ya que el artículo 3.2 b) de la Ley 21/1976, de 14 de junio disponía que la denominación del partido que se fuera a inscribir no podría coincidir o inducir a confusión con la de otras asociaciones ya constituidas. El 9 de mayo, transcurrido ya de sobra el plazo de 20 días del que gozaba la Administración para proceder a la inscripción el Partido Comunista de Aragón, los recurrentes elevan una protesta ante la misma por el aplazamiento al que estaba siendo sometida la inscripción de su Partido. El 13 de mayo el Partido Comunista de España formulaba alegaciones oponiéndose a la inscripción, a las que respondía el Partido Comunista de Aragón el día 21 de mayo del mismo año. Por fin, el 23 de junio de ese año 1980 se comunicaba a los demandantes en amparo que la documentación objeto de inscripción presentaba algunas irregularidades formales que debían corregir, cosa que hicieron en un plazo breve de tiempo. Sin embargo, y a pesar de la corrección de los defectos formales, la Dirección General de Política Interior comunicó a los Promotores del PCA mediante resolución de 11 de octubre de 1980 (notificada el día 20) la «imposibilidad de practicar, con dicha denominación, la inscripción que se solicita en razón a que ello engendraría confusión en los electores, por existir ya un Partido Comunista de Aragón, circunscripción electoral del Partido Comunista de España, el cual, en el momento procedimental oportuno (trámite de audiencia), se opuso a la inscripción del partido». El PCA, tras agotar la vía judicial procedente, interpuso recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por vulneración del artículo 22 CE.

El Tribunal Constitucional parte, para resolver el supuesto planteado, de la evolución del régimen de inscripción de partidos desde la Ley de Asociaciones Políticas de 21 de junio de 1976. Esta ley, producto de la transición a la democracia, había sido creada para permitir la legalización de ciertos partidos ilegalizados durante el régimen franquista, pero pretendía también, según el propio Tri-

bunal Constitucional, impedir que tal legalización se produjera en el caso de determinados partidos de un signo muy concreto (comunista, aunque no se diga expresamente en la sentencia). Por ello, la ley había establecido un régimen de inscripción preventiva en el Registro, dejando a la Administración un gran margen de discrecionalidad para proceder o no a tal inscripción. En el contexto en el que se presentó la Ley de Asociaciones Políticas ese paso constituía un gran avance hacia la democracia, pero pasado un tiempo quedó claro que un sistema que dejara fuera a los partidos de signo comunista nunca llegaría a ser verdaderamente democrático y los hechos se empeñaban en demostrarlo. El 9 de abril de 1977, Sábado Santo, Suárez legalizaba el Partido Comunista de España ante las elecciones que se avecinaban. Estaba claro que la regulación de la Ley de Asociaciones Políticas de 1976 no sería en ningún caso compatible con la nueva Constitución que se estaba terminando de gestar. Así, en 1978 se aprueba la Ley 54/1978, de Partidos Políticos, «que mantiene la inscripción obligatoria, pero sustituye el control puramente administrativo de la Ley de 1976, por un control en el que se mezclan elementos administrativos y judiciales, aunque con claro predominio de estos últimos» [STC 85/1986, Fto. Jco. 3º]. Según el Tribunal Constitucional al «afirmarse que el derecho de asociación se «reconoce» y no se concede, se cierra el paso a la discrecionalidad administrativa en el ejercicio del derecho de asociación política [amplio margen de apreciación que posee la Administración], y por ello, en el momento de constitución del partido político». «[L]a operación del registro es el presupuesto para el eventual control del partido, pero no la ocasión para el mismo» [STC 85/1986, Fto. Jco. 3º]. El control debe ser únicamente reglado y externo. Por ello, de concederse audiencia a terceros tendría que hacerse respetando los plazos perentorios que establece la ley (los veinte días) y por lo que respecta al control por la Administración de los estatutos, sostiene el Tribunal que «ni tal control resulta de la Ley, ni sería compatible con la Constitución un tipo de verificación que dejara un amplio margen de decisión a la Administración, como el que existiría en los casos de similitud o inducción a la confusión de la denominación elegida por los promotores de un partido respecto a la de otro ya inscrito, *aunque una cuestión diferente sería la de la plena identidad o coincidencia de las denominaciones*. Una de las consecuencias del pluralismo político —afirma el Tribunal Constitucional— es la posibilidad de que una misma corriente ideológica pueda tener diversas expresiones partidarias que, consecuentemente, lleven a denominaciones que puedan parcialmente coincidir, siempre, claro es, que no lleven a confusión, especialmente de los electores». Se tratar de proteger a los terceros frente a la posible confusión pero ello no implica que sea aceptable la «idea de una explotación en exclusiva de una ideología o de una determinada dirección política, lo que, en sí mismo, sería contrario al pluralismo».

La tutela de los derechos de terceros, incluida la tutela frente a la denominación similar de los partidos políticos, la debe llevar a cabo el orden jurisdiccional y no la Administración. Cuando un partido político piense que otro partido inscrito con posterioridad ha escogido un nombre que por similitud con el suyo induce a confusión en el elector, debe recurrir a los jueces, que son los que deben resolver la cuestión. Si tal competencia se dejara en manos de la Administración, advierte el Tribunal Constitucional, la misma «al operar a partir de un concepto jurídico indeterminado, podría tornarse en un verdadero control previo, en perjuicio de la libertad de constituir partidos políticos», que es lo que resulta incompatible con la Constitución [STC 85/1986, Fto. Jco. 4º]. Como resultado de estas reflexiones el Tribunal Constitucional anula en el fallo de la sentencia la Sentencia del Tribunal Supremo que denegaba la inscripción y confirma la de la Audiencia Nacional, que estimaba las peticiones de los recurrentes, reconociendo a su vez el derecho de los recurrentes a la inscripción de los estatutos del Partido Comunista de Aragón en el Registro, con las salvedades mencionadas sobre los derechos de los terceros.

7. La denominación de los partidos políticos

Lo curioso del caso del Partido Comunista de Aragón es que muchos años después, la Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, ha incluido en su articulado una regulación relativa a la denominación de los partidos, según la cual, la «denominación de los partidos no podrá incluir términos o expresiones que induzcan a error o confusión sobre su identidad o que sean contrarias a las leyes o los derechos fundamentales de las personas. Tampoco podrán coincidir, asemejarse o identificarse, aun fonéticamente, con la de ningún otro partido previamente inscrito en el Registro o declarado ilegal, disuelto o suspendido por decisión judicial, con la identificación de personas físicas, o con la denominación de entidades preexistentes o marcas registradas» (art. 3.1 LOPP).

Para el Gobierno Vasco este artículo de la Ley Orgánica podría resultar inconstitucional, porque permitiría de alguna forma volver al régimen de control sustantivo y no sólo reglado de la inscripción del partido, al menos en lo que respecta a la denominación de los partidos, posibilidad ya descartada previamente por el Tribunal Constitucional en la sentencia comentada (STC 85/1986, de 25 de junio). El Tribunal Constitucional, en la Sentencia 48/2003, de 12 de marzo, reitera que el control que puede realizar la Administración sobre los partidos políticos a la hora de la inscripción es únicamente un control externo reglado y que este nuevo párrafo del artículo tercero de la nueva ley de

partidos debe ser interpretado de la única manera en que, a juicio del Tribunal, resulta conforme con la Constitución, esto es, de forma que «las facultades atribuidas al Ministerio del Interior para suspender el plazo de inscripción únicamente podrán aplicarse cuando se compruebe de manera clara y manifiesta que concurre una plena coincidencia o identidad entre las formaciones políticas o entidades en contraste, de tal manera que los demás supuestos de semejanza o riesgo de confusión en virtud de la denominación, no habilitan para una eventual suspensión del plazo para la inscripción al amparo del artículo 5.1 LOPP». Si se entendiera la referencia de la LOPP a la prohibición de aquellas denominaciones que sean contrarias a las leyes o a los derechos fundamentales en sentido literal «quedaría en manos de la autoridad administrativa el denegar o retrasar injustificadamente el ejercicio libre de constitución de los partidos políticos, en cuanto mediante ella se le apodera con facultades que incluyen un amplio e impreciso margen de apreciación, lejos de la verificación reglada, que a aquélla corresponde en éste ámbito. Por ello, y en línea con lo antes expuesto, solo [sic] ha de entenderse constitucional la transcrita determinación normativa cuando la contradicción con las leyes sea *palmaria, manifiesta o patente*, no necesitada, por tanto, de esfuerzo interpretativo alguno, de tal manera que se excluyan de la prohibición legal aquellos casos en que para apreciar la infracción se precise, por la autoridad administrativa, de un cierto margen de apreciación, en cuanto a la licitud de la denominación asignada al partido cuya inscripción y personificación jurídica se solicita». Manteniendo la obligación de interpretar el precepto de esta forma, señala el Tribunal Constitucional, no procede declarar la inconstitucionalidad del artículo tercero apartado primero de la LOPP [STC 48/2003, de 12 de marzo, Fto. Jco. 21º].

III. ESTRUCTURA INTERNA Y FUNCIONAMIENTO DEL PARTIDO POLÍTICO

De conformidad con el artículo 6 CE, la estructura interna y el funcionamiento de los partidos políticos debe ser democrático. La estructura interna hace referencia a los órganos en los que se estructura el partido, mientras que el funcionamiento tiene que ver con los derechos de los afiliados, la toma de decisiones dentro del partido, en definitiva, la vida interna del partido. La Constitución española, en su artículo 22, no somete a las asociaciones a la exigencia de democracia interna, si bien el legislador a través de la LODA ha equiparado el régimen de las asociaciones al de los partidos en este punto. Ahora bien, esta equiparación se ha producido en el año 2000, año de aprobación de la LODA, y no antes.

Por otro lado, es evidente que el carácter constitucional o legal de la mencionada exigencia tiene su importancia. De hecho, la obligación de democracia interna a la que la Constitución somete a los partidos es producto de las funciones de relevancia pública que éstos han de cumplir. En efecto, es imposible que los partidos políticos sean instrumento de la participación política y, sobre todo, que contribuyan a la formación de la voluntad popular, a su expresión plural, si sus decisiones y estructuras no reflejan ese principio democrático. Así lo ha manifestado el Tribunal Constitucional en reiteradas ocasiones (*vid.*, por todas, STC 10/1983, de 21 de febrero, Fto. Jco. 3º).

La ley ha perfilado unos criterios mínimos para que se entienda cumplida la exigencia constitucional de estructura interna y funcionamiento democráticos; no podía hacer otra cosa si quería respetar el principio de intervención mínima que demanda el pluralismo político y la naturaleza asociativa de los partidos, debiendo dejar que sean éstos los que se autoorganicen y decidan como van funcionar. La necesidad de asegurar esa democracia interna del partido obliga al legislador a introducir ciertos requisitos legales, pero sólo aquéllos que sean esenciales, necesarios, imprescindibles si se quiere, para que dicha democracia interna sea posible.

La derogada Ley de Partidos Políticos de 1978 establecía, en su artículo cuarto, que en esta materia los partidos políticos debían cumplir una serie de requisitos: (1) el órgano supremo del partido debería ser una Asamblea General compuesta por la totalidad de los miembros del partido, que podrían actuar directamente o por medio de compromisarios; (2) todos los miembros del partido deberían gozar del derecho a ser electores y elegibles para los cargos del partido así como tener el derecho a obtener información de las actuaciones de éste y de su situación económica; (3) los órganos de dirección del partido habrían de ser elegidos mediante sufragio libre y secreto y, finalmente, requisito este introducido por el artículo 3.2 g) de la Ley 21/1976, de Asociaciones Políticas, (4) los estatutos del partido debían regular el régimen disciplinario aplicable a los asociados (causas de sanción o causas por las que se pierde la condición de afiliado al partido).

El Tribunal Constitucional, en su STC 56/1995, de 6 de marzo, reconoce el derecho de los afiliados a no ser expulsados del partido si no es por las causas y siguiendo el procedimiento establecido en la ley y los estatutos del partido. Las exigencias de democracia interna establecidas por la Ley 54/1978 fueron objeto de críticas por parte de la doctrina, que las consideró insuficientes. Se criticaba, por ejemplo, que no se regulara de alguna forma la libertad de expresión de los afiliados en relación con el funcionamiento del partido, o que no

se estableciera con detalle las diferentes fórmulas de representación que podrían darse en los diferentes órganos del partido. En otro orden de cosas, el Tribunal Constitucional entendió que los derechos de participación democrática dentro del partido establecidos por el artículo 4 de la Ley 54/1978 formaban parte del contenido del derecho de asociación, con lo que si alguno de los asociados veía estos derechos vulnerados por el partido podría acudir en amparo ante el Tribunal Constitucional reclamando el restablecimiento de los mismos. Por lo demás, el artículo 5 de aquella ley establecía en su apartado segundo letra b) que la autoridad judicial competente podría disolver el partido cuando la organización o actividades de éstos fueran contrarias a los principios democráticos.

La nueva LOPP no ha introducido reformas esenciales en este punto. En el artículo 6 LOPP se establece que los partidos políticos se deben ajustar en su organización, funcionamiento y actividad (como veremos más adelante) a los principios democráticos y a lo dispuesto en la Constitución y las leyes. Estos principios y estas normas determinan que la estructura de los partidos y su funcionamiento deben ser democráticos (art. 7 LOPP). Es cierto que este artículo y el siguiente fijan con algo más de precisión de lo que lo hacía la ley de 1978 los requisitos que debe reunir el partido para cumplir con dicha exigencia, pero en esencia las condiciones fijadas siguen siendo muy parecidas (*vid.* artículo 7.4 LOPP). Como novedad, el artículo 8.4 LOPP establece una serie de obligaciones que deben cumplir los afiliados a los partidos políticos (*v.gr.* compartir las finalidades del partido o pagar las cuotas del mismo) y el apartado primero de ese mismo artículo aclara que los miembros de los partidos políticos deben ser personas físicas, mayores de edad, y no tener limitada ni restringida su capacidad de obrar, teniendo todos ellos iguales derechos y deberes. La mayor exhaustividad en la regulación de estos extremos y, en general, del régimen jurídico de los partidos políticos se hace patente cuando se tiene en cuenta la extensión de la Ley 54/1978, de Partidos Políticos en comparación con la LOPP de 2002. Mientras que la primera contaba tan sólo con seis artículos, además de una disposición transitoria y dos disposiciones finales, y dedicaba uno solo de sus artículos a la organización y funcionamiento del partido, la nueva Ley de Partidos cuenta con más del doble de artículos (13), tres disposiciones adicionales, una transitoria y una derogatoria, y dedica tres artículos a esta cuestión.

Por lo demás, los partidos están todavía lejos de un funcionamiento interno realmente democrático, como demuestran casos como el de Cristina Alberdi o Rosa Díez, miembros del PSOE a las que se instó a irse del partido por manifestar una opinión diferente a la mantenida por la línea oficial del mismo en

asuntos puntuales, aunque importantes, como fueron el tema del 11-M o la oferta de diálogo a ETA si ésta dejaba las armas. Podría discutirse si esa separación del afiliado en un solo punto del discurso mantenido por el partido equivale a no compartir las finalidades del partido, obligación que de no ser guardada puede justificar la expulsión del mismo.

IV. LA ACTIVIDAD EXTERNA DEL PARTIDO POLÍTICO

Debemos empezar la exposición recurriendo a lo que dispone la Constitución en este punto. El ya tantas veces mencionado artículo 6 CE declara que los partidos políticos pueden ejercer su actividad libremente, dentro del respeto que deben a la Constitución y a la ley. La actividad del partido consiste, fundamentalmente, en la difusión del ideario y de su programa y en el desarrollo del mismo, lo que resulta más fácil si se está en el poder. Conviene analizar con mayor profundidad la estructura interna del artículo 6 CE porque es posible que haya tenido que ver con el desarrollo que la Ley 54/1978 hizo de la norma que comentamos.

En efecto, el artículo 6 CE comienza indicando que los partidos políticos expresan el pluralismo político, concurren a la formación y manifestación de la voluntad popular, etc. A continuación dispone este artículo que su «creación y el ejercicio de su actividad son libres dentro del respeto a la Constitución y a la ley» y termina señalando que su «estructura interna y funcionamiento deberán ser democráticos». Si se analiza con detenimiento este precepto se observará que es la estructura interna y el funcionamiento (también interno) el que se conecta con el principio democrático, más que el ejercicio de la actividad, que parece someterse únicamente al necesario respeto a la Constitución y las leyes, sin anudarse positivamente a la necesidad de un comportamiento democrático.

Quizás inducido por esta estructura, el legislador de 1978 optó por no desarrollar en la ley lo relativo a la actividad del partido, lo que tuvo efectos importantes en el régimen de disolución de los partidos políticos, tal y como podremos comprobar de inmediato. Mientras que en materia de organización y funcionamiento interno democrático la ley había detallado en qué supuestos no se cumplía tal requisito, la exigencia de un comportamiento externo democrático, que también parece coherente con las funciones que deben cumplir los partidos (siempre, eso sí, definiendo la ley sólo unas condiciones mínimas y dejando al partido político libertad en lo demás), aparecía en la Ley 54/1978, en su artículo 5.2.b), como motivo de disolución del partido político, pero sin

que ningún precepto de la ley la desarrollase. El legislador no debería regular este supuesto de disolución hasta el último extremo, ahora bien, guardando siempre el necesario equilibrio entre libertad y regulación (mínima) que exige el pluralismo político y la necesidad de que todas las ideas sociales puedan transformarse en proyectos políticos sin cortapisas sustanciales que limiten la libertad ideológica y su realización material, el legislador sí debería haber establecido los casos en los que la actividad de un partido podría entenderse contraria «a los principios democráticos» si pensaba en la posibilidad de que un partido político pudiera disolverse por esta causa.

La nueva Ley Orgánica 6/2002, de 27 de junio, de Partidos Políticos, recoge como principal novedad la precisión, algo imprecisa, si se nos permite el juego de palabras, de los supuestos en que puede entenderse que la actividad de un partido es contraria a los principios democráticos. A efectos didácticos, es mejor estudiar estos supuestos conjuntamente con el régimen de disolución de los partidos, porque si no, se producen duplicidades innecesarias; a dicho punto nos remitimos. Únicamente conviene anotar aquí que el artículo 6 LOPP indica claramente que los partidos políticos «se ajustarán en su organización, funcionamiento y *actividad* a los *principios democráticos* y a lo dispuesto en la Constitución y en las leyes», haciendo una interpretación del artículo 6 CE que parece posible, constitucionalmente hablando, a pesar de la estructura del artículo 6 que mencionábamos con anterioridad, siempre que se regule de forma detallada y bajo el principio de intervención mínima en qué consiste el respeto a estos principios. De no hacerlo así, el juez tendría un margen de decisión muy amplio sobre qué partidos podrían considerarse antidemocráticos, debido a la estructura vaga y abstracta de los principios, que no sería compatible, aunque pueda parecer paradójico, con el propio artículo 6 y la configuración que el mismo hace de los partidos.

En efecto, tal y como defiende el Consejo de Estado en su informe número 91112002, cuyo objeto era el Anteproyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos, en el punto IV, «el pluralismo de fines, valores e ideas que configura a los partidos políticos es un principio fundamental del sistema constitucional, del que deriva también una tolerancia frente a opiniones políticas diversas. Los partidos políticos, como cauce para la expresión de la voluntad soberana del pueblo, son un elemento central del principio y del sistema democrático, y esa función constitucional determina, por un lado, una garantía institucional del propio sistema de partidos [es decir, no se puede hacer desaparecer ese sistema plural de partidos] y, por otro, el reconocimiento de la libertad de creación y pertenencia a los partidos políticos, así como el ejercicio de la actividad

que les es propia, haciendo uso, en su caso, de otros derechos fundamentales — en particular de la libertad de opinión y expresión—, y con una actuación desarrollada en igualdad con los demás partidos y orientada al acceso a funciones públicos [sic] de carácter representativo». «En todo caso —continúa el Consejo de Estado—, conviene subrayar que esta *perspectiva garantista* de los derechos fundamentales en general y de la libertad de creación y actuación de los partidos políticos en particular, *es la que impone en primer término la Constitución, y no debe quedar oscurecida ni desvirtuada por la también necesaria regulación de los límites que al respecto se establezcan*».

Como el propio Consejo de Estado señala, en este ámbito de los límites a la libertad de constitución y ejercicio de la actividad de los partidos políticos se plantea el delicado problema de evitar que la defensa del sistema democrático ponga en peligro las bases de ese mismo sistema. La declaración de ilegalidad de un partido puede tener un carácter traumático para un sistema democrático (Dictamen del Consejo de Estado, puntos V y XX), por lo que la calificación de antidemocrático de alguno de ellos, y sobre todo las consecuencias que se le anudan, debe reservarse sólo para supuestos tasados en los que el peligro para el sistema democrático de la pervivencia de ese partido supere el daño que para cualquier sistema democrático supone la desaparición de un partido político.

Antes de finalizar el tema que nos ocupa, es preciso hacer referencia a una polémica que se ha desatado sobre todo recientemente, pero que siempre ha estado latente en la mente de todos los que se han ocupado de este tema. Tras la Segunda Guerra Mundial y las atrocidades que en ella se habían cometido en algunos países, fundamentalmente en Alemania, se consideró que no era suficiente con establecer la prohibición de que los partidos políticos actuasen en contra de la Constitución y las leyes, o de los principios democráticos, y se formularon deberes positivos de realización de la Constitución, de defensa activa de la Constitución y de la democracia. En estos modelos, que se conocen como modelos de democracia militante, se prohíbe la defensa de ciertas doctrinas o ideas que se alejan o ponen en cuestión el marco constitucional o algunas partes especialmente significativas del mismo (vid. preámbulo de la LOPP). En Alemania, por ejemplo, no resulta un objetivo legítimo para los partidos el tratar de transformar la parte de la Constitución relativa a los derechos fundamentales, porque dicha parte de la Constitución está sometida a una cláusula de intangibilidad y no puede ser reformada.

De acuerdo con la Exposición de Motivos de nuestra LOPP, nuestra regulación legal parte, sin embargo, «de considerar que cualquier proyecto u obje-

tivo se entiende compatible con la Constitución, siempre y cuando no se defienda mediante una actividad que vulnere los principios democráticos o los derechos fundamentales de los ciudadanos». Para el legislador orgánico «no se trata, con toda evidencia, de prohibir la defensa de ideas o doctrinas, por más que éstas se alejen o incluso pongan en cuestión el marco constitucional». No conviene olvidar que el artículo 22 CE impide las asociaciones que persigan fines calificados como delito, luego sí existen al menos ciertos fines que los partidos políticos no pueden perseguir, los calificados de delito, como pueda ser hacer apología del terrorismo. Lo que se ha planteado últimamente es si además de esos fines tipificados en el Código Penal, con la nueva ley se ha prohibido la consecución de otros nuevos fines diferentes a los anteriores, lo que se consideraría contrario a la libertad ideológica recogida en el artículo 16 CE, al régimen jurídico aplicable a las asociaciones regulado por el artículo 22 CE y al propio régimen jurídico aplicable a los partidos políticos inserto en el artículo 6 CE. Todo ello tendremos oportunidad de examinarlo a continuación.

V. EL RÉGIMEN JURÍDICO DE SUSPENSIÓN Y DISOLUCIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS

1. Precisiones iniciales y causas de disolución

En primer lugar, procede distinguir la suspensión de la disolución del partido político. En principio, la suspensión se produce cuando existen indicios suficientes de que un partido ha incurrido en una causa de ilegalización, ya sea civil o penal, y la decisión de suspender la actividad del partido la toma el juez en el proceso. Evidentemente, hasta que el proceso no acaba no se sabrá si el partido queda o no disuelto y mientras tanto el juez está capacitado para tomar esta medida cautelar. Se trata de evitar que sigan produciéndose conductas contrarias al Código Penal, o contrarias al principio democrático. El juez dictará una orden para que el partido suspenda su actividad, de cualquier tipo que sea, o una parte de ésta. También, de acuerdo con el artículo 10 LOPP, la suspensión del partido parece que puede ser el objeto final de un proceso penal. La redacción de este artículo 10 LOPP es manifiestamente mejorable. En cualquier caso, según el mismo, la «suspensión judicial de un partido político sólo procederá si así lo dispone el Código Penal [y podrá] acordarse también como medida cautelar, en virtud de lo dispuesto en la Ley de Enjuiciamiento Criminal o en los términos del apartado 8 del artículo 11 de la presente Ley Orgánica».

El artículo 11.8 LOPP regula el proceso de disolución civil de los partidos políticos y dispone que la «Sala, durante la tramitación del proceso, podrá

adoptar cualquiera de las medidas cautelares previstas en la Ley de Enjuiciamiento Civil conforme al procedimiento previsto en la misma. En particular, la Sala podrá acordar la suspensión cautelar de las actividades del partido hasta que se dicte sentencia, con el alcance y los efectos que estime oportunos para salvaguardar el interés general. En tal caso, la Sala ordenará la correspondiente anotación preventiva en el Registro de Partidos Políticos» para que se haga oficial y los terceros conozcan esa limitación de las actividades del partido.

El proceso de ilegalización abierto contra Batasuna en la Audiencia Nacional proporciona algunos ejemplos de las medidas cautelares que se pueden tomar contra los partidos políticos sometidos a un proceso de ilegalización, medidas que no son exclusivas de la vía penal. En el marco de este proceso (sumario nº 35/2002), el Juez Baltasar Garzón, titular del Juzgado Central de Instrucción número 5 de dicho órgano dictaba, el 26 de agosto de 2002, un auto suspendiendo las actividades de esta formación política. Entre otras medidas, se acorcaba la clausura, por un período de tres años prorrogables hasta cinco, de las sedes, locales, establecimientos y cualesquiera otros centros que dispusieran o utilizaran Herri Batasuna, Euskal Herritarrok y Batasuna. El punto 5, letra f) del mismo auto establecía, por su parte, que se suspendía la «capacidad de la formación para convocar manifestaciones, concentraciones, caravanas o cualquier acto público o de asistir a los mismos» y a tal efecto se le comunicaba a la Consejería de Interior del Gobierno Vasco y a la Jefatura Superior de Policía de Pamplona. En contraste con estas medidas temporales, la disolución tiene efectos definitivos y supone la desaparición del partido político y la redistribución de todos sus bienes (art. 12 LOPP).

Pues bien, tanto la suspensión como la disolución de los partidos políticos puede tener su origen en una *decisión tomada por los propios miembros del partido político*, acordada, eso sí, por las causas y conforme a los procedimientos previstos en los estatutos del partido, o por *decisión de la autoridad judicial competente en los casos tasados por la Constitución y la ley* (art. 10.1 LOPP). En esto no ha cambiado el régimen jurídico aplicable a los partidos políticos. La exigencia de que sea un juez el que, salvo los casos de autodisolución del partido, tome la decisión, que además debe ser motivada, de disolver o suspender un partido, se deriva de lo dispuesto en el artículo 22. 4 CE. No podría ser de otra forma, puesto que se trata de resolver sobre la necesidad de limitar los derechos fundamentales de ciertos ciudadanos en el caso concreto, principalmente, su derecho de asociación recogido en el último artículo mencionado.

¿Por qué causas puede la autoridad judicial declarar suspendido o disuelto un partido político?

En primer lugar, el juez o tribunal puede declarar disuelto el partido político (vamos a manejarnos en términos de disolución para simplificar el discurso) *cuando incurra en supuestos tipificados como asociación ilícita en el Código Penal* (art. 10.2.a) LOPP). Este supuesto está exento de polémica porque la propia Constitución en el apartado 2 del artículo 22 veta las asociaciones que persigan fines o utilicen medios tipificados como delito, calificándolas de ilegales. Por eso mismo, el artículo 5.2.a) de la antigua Ley de Partidos Políticos de 1978 también recogía este supuesto. Esta causa de disolución del partido tendrá que hacerse valer ante la jurisdicción penal y probarse en el marco de un proceso de este tipo, que tiene sus reglas específicas, distintas a las del proceso civil. Por eso nos referimos a este supuesto muchas veces como la disolución del partido por la *vía penal*.

En segundo lugar, la disolución podrá tener lugar *cuando la estructura interna del partido, su funcionamiento o su actividad sea contraria a los principios democráticos* (art. 10.2 b) y c) LOPP). El artículo 5.2 de la Ley 54/1978, en su apartado b), también recogía este supuesto. Se habla en estos casos de disolución por la *vía civil*, porque es en el marco de un proceso de estas características en el que se decreta la disolución del partido cuando concurre alguno de los dos motivos mencionados (estructura interna y funcionamiento no democráticos o actividad contraria a los principios –la nueva LOPP se expresa en plural– democráticos).

Si la Ley de Partidos Políticos de 1978 ya contemplaba estas causas de disolución, ¿a qué tanto revuelo con la nueva ley? ¿es que acaso no se habían producido casos de disolución de partidos políticos por esta vía bajo la vigencia de la ley anterior? La Ley 54/1978 no concretaba los supuestos en los que se entenderían vulnerados los principios democráticos ni mencionaba cuál debía ser el procedimiento a seguir, dentro de la vía civil, para declarar la disolución del partido. La disolución de un partido político es un asunto muy serio y los jueces no se sintieron legitimados, con razón, para actuar contra un partido político por esta vía con la sola ayuda de preceptos tan poco concretos porque hubiera supuesto un despojo inconstitucional del derecho fundamental de asociación de los miembros del partido así disuelto. Hasta la entrada en vigor de la LOPP de 27 de junio de 2002 no se determinará «con precisión» los supuestos en los que se puede privar al ciudadano de su derecho de asociación por verse el partido al que pertenece disuelto. La propia exposición de motivos de la LOPP, que tan ilustrativa resulta en éste y otros puntos del tema que nos ocupa, explica cómo a la hora de elaborar la LOPP había «una coincidencia general sobre la carencia de la legislación actual –la de 1978– a la hora de concretar las exigencias constitucionales de organización y funcionamiento democráticos y

de una actuación sujeta a la Constitución y a las leyes. Tanto en lo que se refiere al entendimiento de los principios democráticos y valores constitucionales que deben ser respetados en su organización interna o en su actividad externa, como en lo que afecta a los procedimientos para hacerlos efectivos». La nueva LOPP viene a completar esta laguna, que para algunos no era tal. Para que la disolución tenga efectos, independientemente de que se trate de una disolución querida por los propios miembros del partido o producida por resolución judicial, deberá anotarse la misma en el Registro de Partidos Políticos (art. 10.1 LOPP).

2. La disolución por la vía penal

En nuestro ordenamiento jurídico, las asociaciones, y, por lo tanto, los partidos políticos, no pueden perseguir fines o utilizar medios tipificados como delito, porque serán ilegales de acuerdo con lo que dispone el artículo 22 CE. En el Código Penal existe un precepto específico que recoge cuándo una asociación puede ser considerada una asociación ilícita. De acuerdo con ese precepto, que no es otro que el artículo 515 del Código penal, serán punibles las asociaciones que tengan por objeto cometer algún delito o, después de constituidas, promuevan su comisión (apartado 1º del art. 515 CP); las bandas armadas, organizaciones o grupos terroristas (apartado 2º); las que, aun teniendo por objeto un fin lícito, empleen medios violentos o de alteración o control de la personalidad para su consecución (apartado 3º); las organizaciones de carácter paramilitar (apartado 4º); las que promuevan la discriminación, el odio o la violencia contra personas, grupos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, raza o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad, minusvalía, o inciten a ello o las que, finalmente, promuevan el tráfico ilegal de personas. A una persona jurídica no se le puede meter en la cárcel o privarla de su libertad; las penas de prisión e inhabilitación, que son las que en esencia contempla el Código Penal, quedan reservadas a los promotores o directores de las asociaciones ilícitas o incluso a sus integrantes. Estas penas se recogen en los artículos 516 a 519 y 521 CP.

Además, los jueces y tribunales, «en los supuestos previstos en el artículo 515, acordarán la disolución de la asociación ilícita y, en su caso, cualquier otra de las consecuencias accesorias del artículo 129». Entre otras consecuencias accesorias que el juez puede imponer al partido político, oyendo previamente a sus titulares o a sus representantes legales, están la clausura de la empresa, los locales o establecimientos del partido, que se puede establecer con

carácter temporal, en cuyo caso no podrá exceder de cinco años, o con carácter definitivo (art. 129.1 a) CP), y la suspensión de las actividades del partido, que si es temporal no podrá exceder de cinco años (art. 129.1.c) CP). Estas medidas pueden ser acordadas ya por el juez instructor de la causa durante la tramitación de la misma (art. 129.2 CP).

Por la vía penal se sanciona también, como hemos apuntado, a los sujetos que han sido promotores o directores de los partidos, e incluso, en ocasiones, a los integrantes de los mismos. La actividad probatoria en esta vía debe ser intensa y alcanzar el grado suficiente para desvirtuar la presunción de inocencia. El derecho a la presunción de inocencia viene recogido en el artículo 24.2 CE e implica para el imputado una serie de garantías que no acompañan por igual al que se ve sujeto a una demanda civil. Algunas de las quejas que se han presentado ante el Tribunal Constitucional ante los recientes episodios de disolución civil de determinadas formaciones políticas iban dirigidas, precisamente, a reprobar la menor intensidad probatoria que se exige para proceder a la disolución del partido por esta vía civil.

Por lo demás, la vía penal es la única vía por la que hasta ahora podía disolverse una asociación de carácter general que no reúna la condición de partido político, aunque desde el año 2002, la Ley Orgánica reguladora del Derecho de Asociación 1/2002, también exige a las asociaciones una organización interna y un funcionamiento democráticos (art. 2.5 en relación con el art. 38.2, ambos de la LODA). La Constitución no contiene sin embargo un requisito semejante para las asociaciones.

3. La disolución por la vía civil

a) *Análisis de su constitucionalidad*

El artículo 10.2 LOPP dispone que procederá la disolución o suspensión del partido político por esta vía civil cuando el partido político vulnere, de forma *continuada, reiterada y grave* la exigencia de *una estructura interna y un funcionamiento democráticos*, conforme a lo previsto en los artículos 7 y 8 de la LOPP y cuando *de forma reiterada y grave la actividad del partido vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o eliminar el sistema democrático, mediante las conductas a que se refiere el artículo 9* (art. 10.2 c) LOPP). Este último es, sin duda, el supuesto que más ampollas ha levantado de toda la nueva regulación de los partidos políticos y por ello vamos a profundizar algo más en su contenido, si bien antes es preciso abordar una objeción de

fondo que afecta a todo el sistema de disolución del partido político en el proceso civil.

Desde un sector del espectro político y de la doctrina jurídica se ha manifestado que la disolución por la vía civil del partido político no es constitucional, siéndolo únicamente la disolución penal del mismo. Los partidos políticos son esenciales para el sistema democrático. Cada vez que uno de estos partidos desaparece del sistema, aquél sufre. Un partido es cauce de participación democrática de un número más o menos significativo de ciudadanos que han elegido democráticamente, esto es, por sufragio universal, libre, igual, directo y secreto, a sus representantes que, en el supuesto indicado, son miembros de ese partido que desaparece, dejando sin voz a los mismos.

Los defensores de la inconstitucionalidad de esta disolución por la vía civil argumentan, en relación con lo anterior, que se debe ser más cauteloso al disolver un partido, por la pérdida que su desaparición produce para el pluralismo político y la participación de los ciudadanos en los asuntos públicos, que al disolver una asociación. Si a las asociaciones sólo se las disuelve cuando su conducta está tipificada como delito, esto es, por la vía penal, no otra cosa debe regir para los partidos políticos, de acuerdo con esta doctrina. A través de la vía civil de disolución se eludirían las mayores garantías que ofrece el proceso penal para el partido y sus asociados. Esta vía civil se habría creado, según esta visión del tema, por las dificultades que conllevaría probar que una asociación es ilícita (ya que el delito tiene que predicarse de toda la asociación y no sólo de alguno de sus miembros) y por el tiempo que se ha de invertir en el proceso penal (el proceso civil es mucho más rápido), cosa esta última nada irrelevante, porque mientras se está desarrollando el proceso en cuestión los partidos políticos siguen siendo acreedores de subvenciones públicas, aunque se pueden bloquear sus cuentas.

Para los defensores de la constitucionalidad de esta disolución por la vía civil, está claro que el partido político es un elemento esencial del sistema democrático pero, precisamente por las funciones tan relevantes que cumplen los partidos en un Estado democrático, se les exige cumplir una serie de requisitos, que son los que establece el artículo 6 CE, que no deben cumplir las asociaciones (otra cosa es que el legislador haya querido someter a éstas últimas al mismo régimen de exigencias que a los partidos políticos). Estas exigencias son las que garantizan que el partido va a cumplir ese papel que tiene encomendado. A los partidos la Constitución les exige que su estructura interna, su funcionamiento y también su actividad sean democráticos. Este plus de exigencias respecto de las asociaciones puede considerarse desde este punto de vista un plus de garantías para el sistema democrático y su correcto funcionamiento.

En el recurso de inconstitucionalidad planteado frente a la LOPP, el Gobierno Vasco sostuvo la primera de las tesis apuntadas (*vid.* Antecedentes de Hecho 2 c) y Fto. Jco. 4 de la STC 48/2003). El Abogado del Estado, por su parte, tomó postura en favor de la segunda de ellas (Antecedentes de Hecho 7 c) de la STC 48/2003). El Tribunal Constitucional, partiendo de las funciones de relevancia pública, que no públicas en sí mismas, que llevan a cabo los partidos, indica que dichas funciones justifican la existencia de un régimen normativo propio para los partidos además de aquél que comparten con las asociaciones. «La libertad característica de las asociaciones, y de la que los partidos –señala el Tribunal Constitucional– también disfrutan, no puede ser para éstos tan omnímoda que a su amparo *se desvirtúen como instrumentos para la consecución de sus fines constitucionales*». «Como advierte el Abogado del Estado, concluir que los partidos sólo están sometidos a los límites del artículo 22 CE sería tanto como admitir que las previsiones del artículo 6 CE se agotan en el contenido de una norma no sancionada, lo que es tanto como decir, simplemente, en una proposición no normativa. Otra cosa será que la concreta disciplina legal de los partidos, en lo que se aparte del régimen normativo de las asociaciones comunes, establezca límites conformes con el propio artículo 6 de la Constitución. Límites entre los que no sólo figura, como afirma el Gobierno Vasco, el de la obligación de tener una estructura y un funcionamiento democráticos, sino también, y como cuestión previa, el de respetar los cometidos que ese precepto enumera como definidores de la condición de partido político» (STC 48/2003, de 12 de marzo, Fto. Jco. 6, que trae causa de lo dicho en el fundamento jurídico anterior).

Como se puede observar, el Tribunal Constitucional no ve reparo alguno en que los partidos políticos, por las funciones que los distinguen de las demás asociaciones, puedan estar sometidos también a límites específicos acordes con la Constitución. El Gobierno Vasco alegaba, para intentar justificar su posición, que en el momento constituyente se había planteado la posibilidad de un control adicional de los partidos políticos por el Tribunal Constitucional y que finalmente tal control no se había adoptado, pero el Tribunal Constitucional, en el mismo fragmento de la sentencia que comentamos, manifiesta que ello no significa que se haya descartado dicha garantía y que, simplemente, su verificación habrá de corresponder al Poder Judicial (que es lo que ocurre en el régimen de la nueva LOPP) en tanto no se establezca otra cosa.

b) *Las actividades que pueden llevar a la disolución del partido político por la vía civil*

Admitida, pues, la constitucionalidad en abstracto de esta vía de disolución de los partidos por el Tribunal Constitucional, nada obsta a que proceda-

mos a un análisis concreto de la misma. El artículo 10.2 LOPP establece en su letra b) que procederá la disolución o suspensión del partido político cuando éste *vulnere de forma continuada, reiterada y grave* la exigencia de una estructura interna y un funcionamiento interno democrático. Los requisitos de democracia interna en relación con la estructura y funcionamiento del partido están previstos en los artículos 7 y 8 LOPP.

En su apartado c), el artículo 10.2 LOPP declara que la disolución o suspensión de un partido político podrá producirse también cuando *de forma reiterada y grave* (aquí se le ha escapado al legislador la condición de continuada) su actividad vulnere los principios democráticos o persiga deteriorar o destruir el régimen de libertades o imposibilitar o eliminar el sistema democrático, *mediante las conductas* a que se refiere el artículo 9 LOPP. Es importante resaltar los requisitos de reiteración y gravedad de las conductas, además de la continuidad, necesarias para que un partido pueda ser declarado disuelto. La mera aparición de algunas conductas aisladas contrarias a los principios democráticos no justifican la disolución de un partido porque la gravedad de la desaparición de un partido del sistema democrático requiere que las causas que permitan proceder a la disolución tengan la suficiente entidad. El artículo 9 LOPP aclara cuáles son las conductas que suponen una vulneración de los principios democráticos o la destrucción del sistema de libertades. Esta concreción es una garantía fundamental para los ciudadanos, que si no se pueden ver privados de su derecho de asociación sin las garantías necesarias.

El Tribunal Constitucional sostiene que las causas de «ilegalización y disolución no son otra cosa que la especificación de los casos en los que el legislador orgánico ha entendido que no concurren en realidad los elementos definidores del concepto constitucional de partido» (STC 5/2004, de 16 de enero, Fto. Jco. 9º).

De acuerdo con el artículo 9.2 LOPP las conductas que pueden conducir a la disolución del partido si se realizan de forma reiterada y grave son:

a) Vulnerar *sistemáticamente* las libertades y derechos fundamentales, *promoviendo*, justificando o exculpando los atentados contra la vida o la integridad de las personas, o la exclusión o persecución de personas por razón de su ideología, religión o creencias, nacionalidad, raza, sexo u orientación sexual.

En relación con este apartado nos viene a la memoria el contenido del artículo 515 CP, que en su apartado 5º establece que son asociaciones ilícitas las que *promuevan* la discriminación, el odio o la violencia contra personas, gru-

pos o asociaciones por razón de su ideología, religión o creencias, la pertenencia de sus miembros o de alguno de ellos a una etnia, razón o nación, su sexo, orientación sexual, situación familiar, enfermedad o minusvalía, o inciten a ello. La conducta tipificada en el artículo 9.2 a) LOPP coincide en parte con la tipificada por el Código Penal para este delito de asociación ilícita. Al incluirse la conducta en las causas de disolución civil no será necesario probar la culpabilidad de promotores o directores desvirtuando su presunción de inocencia (art. 24 CE) para lograr a su vez la disolución del partido, sino que bastaría probar la actividad antidemocrática del partido, con un grado menor de contundencia que la que se exige en el proceso penal. Ello no impide que se pueda iniciar también un proceso contra los promotores o directores del partido, e incluso contra sus afiliados, por comisión del delito de asociación ilícita del Código Penal, proceso que se desarrollará aparte y según sus propias reglas y que no perderá su objeto a pesar de que la resolución del caso civil se adelante, como ocurrirá sin duda, dado el menor nivel de exigencias probatorias que implica un proceso de este tipo. Aunque se produzca la disolución del partido, en virtud de la sentencia recaída en el proceso civil, todavía quedará por dilucidar las responsabilidades individuales de cada uno de los miembros del partido en la comisión del delito de asociación ilícita, si se prueba que se cometió el mismo. La Ley Orgánica de Partidos Políticos, en el artículo 10.6, ha afirmado que las dos vías de disolución, civil y penal, pueden desarrollarse simultáneamente, y que ninguna tiene preferencia sobre la otra, produciéndose la disolución del partido en el momento en el que se alcance la primera sentencia, por cualquiera de las dos vías (lo que sin duda se producirá como hemos indicado en la vía civil) y produciendo, en cualquier caso cada uno de los procesos sus respectivos efectos.

b) Fomentar, propiciar o legitimar la violencia como método para la consecución de objetivos políticos o para hacer desaparecer las condiciones precisas para el ejercicio de la democracia, del pluralismo y de las libertades políticas.

En este supuesto también podría darse cierto solapamiento con las conductas tipificadas en el Código Penal, en concreto en el caso de las conductas de fomentar o propiciar la violencia, tal y como pone de manifiesto el Gobierno Vasco en los Antecedentes de Hecho de la Sentencia 48/2003, de 12 de marzo (*vid.* Antecedente de Hecho núm. 2 d)). Opina el Gobierno Vasco, que la conducta de legitimar la violencia podría, sin embargo, implicar una conducta de otro orden, que diera soporte ideológico a la violencia pero no incitara directamente a ella.

c) Complementar y apoyar políticamente la acción de organizaciones terroristas para la consecución de sus fines de subvertir el orden constitucional o

alterar gravemente la paz pública, tratando de someter a un clima de terror a los poderes públicos, a determinadas personas o grupos de la sociedad o a la población en general, o contribuir a multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo y la intimidación generada por la misma.

Algunas de estas conductas genéricas del apartado c) es posible que puedan constituir colaboración con banda armada, que es un delito penado por la ley.

Del análisis de los tres apartados del artículo 9.2 LOPP debemos extraer varias conclusiones. En primer lugar, que el artículo 9.2 LOPP se refiere a conductas de los partidos políticos y no a sus ideas, aunque exponga las mismas de forma un tanto genérica. En segundo lugar, que muchas de las actividades descritas se solapan con las tipificadas en el Código Penal como delito.

Respecto a la primera cuestión, la sanción de actividades contrarias a los principios democráticos y no de ideas se puede decir lo siguiente: existen numerosas coincidencias entre las ideas que defendía el partido de Batasuna y las que defiende el PNV, pero mientras que las conductas del primero aparecían normalmente vinculadas al terrorismo, las del segundo no lo hacen así, por lo que su defensa de las mismas es perfectamente legítima en nuestro sistema. En este sentido, reitera el Tribunal Constitucional que el artículo 9.2 LOPP en ningún momento «hace referencia a programas o ideologías sino a actividades de colaboración o apoyo al terrorismo o la violencia. En consecuencia, no se abre ningún resquicio a la que se ha llamado «democracia militante» y no hay, por consiguiente, vulneración alguna de las libertades ideológica, de participación, expresión o de información». (STC 48/2003, Fto. Jco. 10º). La propia Exposición de Motivos de la Ley insiste en esta idea en sus apartados I y IV, indicando que «por razón de la actividad del terrorismo, resulta indispensable identificar y diferenciar con toda nitidez aquellas organizaciones que defienden y promueven sus ideas y programas, cualesquiera que éstas sean, incluso aquellas que pretenden revisar el propio marco institucional, con un respeto escrupuloso a los métodos y principios democráticos, de aquellas otras que sustentan su acción política en la connivencia con la violencia, el terror, la discriminación, la exclusión y la violación de los derechos y libertades». Además, no debemos olvidar la necesidad de que concurren los supuestos tipificados por la ley de forma reiterada y grave. Lo que nos lleva, por lo demás, al apartado tercero del artículo noveno de la LOPP, que concreta «los supuestos básicos de ilegalización que, en términos genéricos, enuncia el artículo 9.2 de la propia Ley; de tal manera que la interpretación y aplicación individualizada de tales conductas no puede realizarse sino con vinculación a los referidos supuestos contenidos en el artículo 9.2» (STC 48/2003, Fto. Jco. 10).

En efecto, el artículo 9.3 LOPP detalla los supuestos cuya acumulación o reiteración puede dar lugar a la disolución de un partido político. De la forma en que algunos de tales supuestos están redactados podrían aplicarse también a partidos que defienden sus ideas de forma no violenta. Por ejemplo, el apartado f) de dicho artículo 9.3 LOPP castiga la colaboración habitual con entidades o grupos que actúan de forma sistemática de acuerdo con una organización terrorista o violenta, o que amparan o apoyan al terrorismo o a los terroristas y el apartado g) del mismo artículo contempla, como indicador de la actividad antidemocrática del partido, el apoyar desde las instituciones en las que se gobierna, con medidas administrativas, económicas o de cualquier otro orden, a las entidades mencionadas en el párrafo anterior. Siguiendo con el ejemplo vasco, no es descartable que el PNV haya colaborado en alguna ocasión con los sindicatos abertzales en ámbitos que poco tienen que ver con la violencia, como el propio ámbito empresarial, tampoco es difícil imaginar algún supuesto en el que este mismo partido haya concedido desde las instituciones que gobierna alguna subvención a esos mismos sindicatos o, sin ir más lejos, a partidos que se han visto disueltos por sentencia del Tribunal Supremo pero que siguen teniendo representación como grupo parlamentario en las instituciones donde aquéllos gobiernan. Si se interpretaran las cláusulas del artículo 9.3 LOPP aisladamente alguno podría intentar la ilegalización del PNV. Sin embargo, el Tribunal Constitucional, como hemos visto, liga los supuestos mencionados al artículo 9.2 LOPP, quedando por tanto tales conductas vinculadas irremediabilmente a la violencia, con lo que en ausencia de ésta o del intento de perseguir a las personas por razón de su ideología, raza, orientación sexual, etc., no existe conducta cuya reiteración pueda dar lugar a la disolución del partido (*vid.* STC 48/2003, Fto. Jco. 10°).

En relación precisamente con los apartados f) y g) del artículo 9.3 LOPP el Tribunal Constitucional se ha visto obligado a precisar que «la colaboración habitual con grupos que actúan de forma sistemática de acuerdo con una organización terrorista o apoyan el terrorismo, debe ser entendida como directamente referida a la específica colaboración con el terrorismo a la que se refiere el artículo 9.3 f). De modo que lo que se describe como presupuesto de la ilegalización no es ninguna clase de ayuda genérica sino aquélla específica dirigida a apoyar en concreto la colaboración con el terrorismo», mientras que el «apoyo desde las instituciones a que se refiere el apartado g) es el apoyo específicamente dirigido a asociaciones que, directa o indirectamente, amparan el terrorismo o la violencia y, justamente, con el objetivo de reforzar esa actividad ilegítima» (STC 48/2003, Fto. Jco. 11°).

Por otro lado, también ha sido necesario realizar una interpretación conforme a la Constitución del apartado c) del artículo 9.3 LOPP. Este apartado

del artículo 9.3 LOPP establece como causa posible de disolución, si se produce de forma reiterada y grave y, probablemente, en unión con otras, el incluir regularmente en los órganos del partido o en sus listas electorales a personas condenadas por delitos de terrorismo que no hayan rechazado públicamente los fines y los medios terroristas, o mantener un amplio número de sus afiliados doble militancia en organizaciones o entidades vinculadas a un grupo terrorista o violento, salvo que en el partido hayan adoptado medidas disciplinarias contra éstos conducentes a su expulsión. El Tribunal ha manifestado que la referencia a las personas condenadas ha de entenderse que alcanza a aquellos condenados que no hayan obtenido su rehabilitación (para que de esa forma no se perpetúen los efectos de las sanciones penales) y que la alusión a los fines terroristas «ha de entenderse ceñida sólo a los fines inmediatos de perturbar la paz, generalizar el miedo, etc., y no a la ideología del partido».

La actividad a la que se refiere el artículo 9.3 c) LOPP «debe comportar una actuación instrumental que sirva a la realización de alguna o algunas de las conductas descritas en el artículo 9.2 y no supone, desde luego, una vulneración del derecho de sufragio pasivo de quien haya sido condenado por delito de terrorismo» (que puede presentarse en las listas de ese u otro partido pero al que el partido que no quiera ser disuelto deberá exigir un comportamiento activo, que no se exige en otros casos, y por lo que algunos han estimado que la ley se acerca a la de un sistema de democracia militante, al pedir a ese sujeto que rechace públicamente los medios o fines terroristas). El artículo 9.3 c) LOPP, señala el Tribunal Constitucional, simplemente «permite que la circunstancia de que un partido incluya regularmente en sus listas electorales a personas condenadas por ese concepto (y cuya elegibilidad dependerá de lo dispuesto por la legislación electoral) pueda ser valorada en el correspondiente proceso, como acreditativa de que con su actividad el partido «(vulnera) los principios democráticos» (art. 9.2 LOPP)». Los penados no tienen obligación de retractarse hacia el pasado, sino que la exigencia tiene proyección hacia el futuro (STC 48/2003, Fto. Jco. 13º).

Lo mismo ocurre en relación con la doble militancia. «Obviamente el partido debe conocer esa circunstancia. Pero, de conocerla, y con el objeto de disipar toda sospecha de connivencia con los medios terroristas, fácilmente deducible del hecho de que un número significativo de sus afiliados estén integrados en organizaciones terroristas, se le exige que demuestre una clara voluntad de distanciamiento mediante la adopción de medidas tendentes a la expulsión de esos afiliados». Ello no supone, continúa el Tribunal Constitucional, injerencia en el ámbito de organización interna del partido. Interpretado de esta forma el supuesto del apartado 9.3. c) LOPP es constitucional y no vulnera derechos fundamentales de los afiliados al partido (STC 48/2003, Fto. Jco. 13º).

Por cierto, que se ha dicho que la gravedad de cada una de las conductas recogidas en el artículo 9.3 LOPP no es igual, y que podrían haberse regulado consecuencias diferentes, según la gravedad final de las conductas que tuvieran lugar, siendo quizás posible contemplar consecuencias menos gravosas que la disolución del partido para algunos supuestos; «[c]on ello, la norma [...] podría orientarse más al control de los partidos y de su actuación (de su adecuación al régimen y valores constitucionales) que a la ilegalización de los mismos» (Dictamen del Consejo de Estado nº 91112002/LD, apartado XXVI).

Para el Gobierno Vasco éste de la desproporcionalidad de la medida podría ser motivo de inconstitucionalidad de la Ley, no así para el Tribunal Constitucional que considera que «ninguna de las conductas descritas en el artículo 9 LOPP determina aisladamente la disolución: para que ésta pueda tener lugar, es preciso que sean realizadas «de forma reiterada y grave» como precisa el encabezamiento del artículo 9.2. En segundo lugar, que la existencia de un partido que con su actividad colabore o apoye la violencia terrorista, pone en peligro la subsistencia del orden pluralista proclamado por la Constitución; y frente a ese peligro, no parece que pueda aplicarse otra sanción reparadora del orden jurídico perturbado que la disolución. [Y por] último, ha de destacarse que el artículo 6 CE contiene una configuración constitucional de partido: en la Constitución, un partido, para merecer la condición de tal, ha de poder ser expresión del pluralismo y, por lo tanto, no es constitucionalmente rechazable que un partido que con su actuación ataca al pluralismo, poniendo en peligro total o parcialmente la subsistencia del orden democrático, incurra en causa de disolución».

En otro orden de cosas, la determinación de cuántos de estos supuestos o en qué cantidad deben aparecer para que sea legítima la disolución de un partido supone sin duda un problema real al que sólo se podrá ir dando respuesta caso por caso, lo que significa que finalmente la decisión sobre la corrección del proceso de disolución del partido por la vía civil quedará en manos del Tribunal Constitucional.

El proceso de ilegalización no se lleva a cabo ante este Tribunal, sino ante el Tribunal Supremo, pero la posibilidad de plantear un amparo por vulneración del artículo 22 CE acaba depositando en manos del Tribunal Constitucional toda la responsabilidad final sobre el tema, lo que sin duda va a producir un considerable desgaste de la propia institución. Pero veamos cómo se ha regulado el proceso de disolución civil en la LOPP.

c) *El inter procesal que conduce a la disolución del partido político por la vía civil*

El artículo 11 LOPP contiene las previsiones esenciales en torno al procedimiento que hay que seguir para declarar a un partido disuelto por la vía civil. Los órganos legitimados para instar la ilegalización son el Gobierno y el Ministerio Fiscal. El Proyecto de Ley Orgánica de Partidos Políticos legitimaba también a 50 diputados o 50 senadores para iniciar el procedimiento de ilegalización de un partido político, pero dicha cláusula desapareció finalmente, sensatamente en nuestra opinión, porque hubiera supuesto que contrincantes en el juego político podían solicitar la ilegalización de otro partido por motivos que pudieran no ser muy nobles. La LO 6/2002 estableció que sólo Gobierno y Ministerio Fiscal podrían iniciar el proceso, aunque la ley permite a Congreso y Senado, esto es, a toda la cámara y no a diputados que en un número de cincuenta pueden pertenecer a un partido en concreto, que soliciten al Gobierno la puesta en marcha del proceso, en cuyo caso, curiosamente, el Gobierno queda obligado a formalizar dicha solicitud de ilegalización, previa deliberación del Consejo de Ministros.

El proceso se inicia mediante demanda que debe ser presentada ante la Sala Especial del Tribunal Supremo del artículo 61 de la Ley Orgánica del Poder Judicial (LOPJ), que es la competente para conocer del proceso, según la Ley de Partidos. Se ha cuestionado tanto si era constitucional la atribución de dicha competencia a la Sala Especial del Tribunal Supremo, como si era la mejor opción. Aunque parecería más acorde con algunos de los sistemas de nuestro entorno, como el alemán, y con la propia naturaleza constitucional de la cuestión que debe resolverse (cumplimiento del artículo 6 CE) que el Tribunal Constitucional conociese del mismo, se ha señalado que no es incompatible con las funciones asignadas a esta Sala especial del Tribunal Supremo esta función nueva que se le atribuye, aunque ciertamente no se parece mucho a las demás que la Sala Especial tenía ya encomendadas (STC 48/2003, Fto. Jco. 17º).

En cualquier caso no se está atribuyendo esa competencia a ninguna jurisdicción especial, sino a la propia jurisdicción ordinaria y, dentro de ésta, a la Sala Especial del Tribunal Supremo, lo que puede suponer una mayor garantía hacia el partido político que ve peligrar su existencia, porque esta Sala Especial regulada por el artículo 61 LOPJ es como un pequeño pleno del Tribunal Supremo. La Sala Especial del Tribunal Supremo está compuesta nada menos que por su Presidente, por el Presidente de cada una de las Salas del Tribunal Supremo (Salas de lo civil, penal, contencioso-administrativo, social y mili-

tar) y el magistrado más antiguo y más moderno de cada una de las Salas. Tras la admisión de la demanda, se emplaza al demandado —si hubiera comparecido— para que responda a la demanda y tiene lugar entonces un período de prueba tras el cual las partes podrán presentar alegaciones. De acuerdo con la doctrina del Tribunal Constitucional establecida en la STC 5/2004, de 16 de enero, la carga de la prueba se atribuye al Estado, de forma semejante a como tiene lugar en la presunción de inocencia, pero las exigencias probatorias que rigen en este proceso no son las mismas que en el proceso penal (STC 5/2004, Fto. Jco. 10º). En efecto, esas exigencias son menores.

Interesa resaltar que el artículo 9.4 LOPP recoge cuáles pueden ser esos *medios de prueba* que se utilicen en el proceso. Dispone este artículo que para «apreciar y valorar las actividades a que se refiere el presente artículo y la continuidad o repetición de las mismas *a lo largo de la trayectoria de un partido político, aunque el mismo haya cambiado de denominación*, se tendrán en cuenta las resoluciones, documentos y comunicados del partido, el desarrollo de sus actos públicos y convocatorias ciudadanas, las manifestaciones, actuaciones y compromisos públicos de sus dirigentes y de los miembros de sus Grupos parlamentarios y municipales, las propuestas formuladas en el seno de las instituciones o al margen de las mismas, así como las actitudes significativamente repetidas de sus afiliados o candidatos. Serán igualmente tomadas en consideración las sanciones administrativas impuestas al partido político o a sus miembros y las condenas penales que hayan recaído sobre sus dirigentes, candidatos, cargos electos o afiliados, por delitos tipificados en los Títulos XXI a XXIV del Código Penal, sin que se hayan adoptado medidas disciplinarias contra éstos conducentes a su expulsión». Además, las conductas cuya prueba se busca realizar deben ser posteriores a la entrada en vigor de la LOPP porque se trata de una Ley restrictiva de derechos individuales que no puede, por consiguiente, tener efectos retroactivos (art. 9.3 CE), algo que resultó relevante cuando se instó la ilegalización de Batasuna, porque apenas llevaba un mes en funcionamiento la Ley cuando el Consejo de Ministros y el Ministerio Fiscal presentaron demanda de ilegalización de esta formación política. El Fiscal General del Estado hacía referencia en su demanda a la trayectoria del partido que se pretendía disolver, un concepto que iba a ser clave en la ilegalización de Batasuna.

El Ministerio Fiscal formulaba ante la Sala Especial del Tribunal Supremo demanda de disolución de los partidos políticos Herri Batasuna (EB), Euskal Herriarrok (EH) y Batasuna por escrito de 2 de septiembre de 2002. En la demanda el Fiscal explicaba la continuidad entre las tres formaciones políticas y el momento y por qué del surgimiento de cada una de ellas. Exponía el Fiscal

los métodos de terror en la actuación de las mismas así como el clima de temor generado, que habría continuado tras la entrada en vigor de la LO 6/2002, de 27 de junio (cuya entrada en vigor se produjo el 29 del mismo mes).

La primera formación, Herri Batasuna había nacido en 1978, habiendo sido sustituida, según consideraciones del Fiscal General del Estado, en 1998 por Euskal Herritarrok ante el temor de que la primera fuera ilegalizada y no pudiera concurrir a las elecciones vascas convocadas para el 25 de octubre de ese año, y ocupando su lugar Batasuna a comienzos de 1999. Según el Fiscal General del Estado, los partidos HB, EH y Batasuna vinieron manteniendo desde su creación «una *trayectoria* de actuación consistente en la quiebra reiterada y grave a los principios y valores democráticos, desarrollando una actuación política tendente a legitimar y justificar tanto la existencia como las actuaciones de la banda terrorista E.T.A.», aprovechando «las prerrogativas y beneficios que el sistema democrático concede a los partidos, especialmente el acceso a los medios de comunicación públicos y la financiación, con ánimo de favorecer, generalizar y multiplicar los efectos de la violencia terrorista y del miedo generado por la misma, fomentando con ello un clima de intimidación tendente a eliminar o disminuir las condiciones indispensables para el ejercicio del pluralismo político y la democracia...». Tal actividad, señala el Fiscal, continúa existiendo tras la entrada en vigor de la LO 6/2002, algo fundamental si tenemos en cuenta que la LOPP no puede tener efectos retroactivos y *no puede aplicarse a conductas anteriores a la entrada en vigor de la ley*, por lo que tiene gran interés este concepto de la trayectoria, que maneja la propia LO en el artículo 9.4, aunque seguramente con un significado diferente al que le va a dar el propio Tribunal Constitucional.

Para el Fiscal General, existían hechos que, pese a haber tenido lugar antes de la entrada en vigor de la LOPP resultaba necesario conocer para comprender la finalidad de las organizaciones HB, EH y Batasuna, esto es, la sumisión y el servicio a E.T.A. de las tres formaciones que constituyen un *continuum*, según palabras del Fiscal General. «La propia LOPP —señala el Fiscal— autoriza en su artículo 9.4 a tener en cuenta la trayectoria del partido político, aunque el mismo haya cambiado de denominación. Ello permite un recorrido histórico —siquiera sea somero— por su devenir desde 1978, sin que pueda hablarse de una aplicación retroactiva de la ley, sino de un singular efecto de antijuricidad continuada».

El Tribunal Supremo, en su sentencia de la Sala Especial de 27 de marzo de 2003, fundamento jurídico quinto, va a acogerse también al mismo tipo de razonamiento. Sostiene el Tribunal Supremo que «tanto las actividades aisla-

damente consideradas como «la continuidad y repetición» a las que se refiere el art. 9.4 al que remite la Disposición Transitoria son posteriores a la entrada en vigor de la Ley Orgánica 6/2002. Y otra cosa es que, *a efectos de determinar la significación de tales actividades y valorar su relevancia en el conjunto de la conducta del partido de que se trate* (y exclusivamente a esos efectos, pues tener en cuenta la conducta anterior a la entrada en vigor de la ley como base de la ilegalización sería inconstitucional por incurrir en la retroactividad prohibida por el art. 9.3 CE), pueda tomarse en consideración lo que la Ley llama «trayectoria» (art. 9.4 LOPP), que puede comprender comportamientos producidos con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley; pero, eso no comporta ninguna clase de retroactividad prohibida por la Constitución».

La razón de que se haga tanto hincapié en la trayectoria es evidente. La LOPP había entrado en vigor el 29 de junio de 2002 y la demanda contra Batasuna se presenta el 2 de septiembre de ese mismo año, con lo que las conductas a valorar para determinar si la formación podría merecer el calificativo de ilegal y ser disuelta tendrían que circunscribirse a ese corto período de tiempo ante la carencia de efectos retroactivos de la ley. El Tribunal Supremo acabó decretando la disolución de la formación, obviamente valorando no sólo la trayectoria del partido, sino sobre todo, hemos de suponer, los hechos que se produjeron entre el 29 de junio de 2002 y el 2 de septiembre del mismo año y que se podían incardinar en las conductas tipificadas por el artículo 9.2 y 9.3 LOPP. Batasuna, sin embargo, no estaba de acuerdo con dicha apreciación por lo que acudió en amparo ante el Tribunal Constitucional.

Todos los miembros del partido Batasuna presentaron conjuntamente un recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional por supuesta vulneración por parte de la Sentencia de 27 de marzo de 2003, de la Sala Especial del Tribunal Supremo, del derecho a un proceso con todas las garantías, en su vertiente de derecho a un juez imparcial (art. 24.2 CE), a la tutela judicial efectiva sin que pueda producirse indefensión (*idem*) y a la presunción de inocencia (*idem*), del derecho a la libertad de expresión (art. 20 CE), a la libertad ideológica (art. 16 CE) y a la libertad de asociación (art. 22 CE). El Tribunal dio respuesta a éste recurso de amparo a través de la Sentencia 5/2004, de 16 de enero. Por su parte, los miembros de Herri Batasuna, partido que nunca había sido formalmente disuelto por sus propios afiliados, plantearon otro recurso de amparo por vulneración del derecho de asociación del artículo 22 CE, en relación con el artículo 6 CE, que el Tribunal Constitucional resuelve en la misma fecha mediante STC 6/2004. En esta última sentencia es donde el Tribunal Constitucional hace referencia al concepto de trayectoria y señala que es perfectamente constitucional trazar la misma para descubrir la continuidad mate-

rial de unas formaciones sobre otras y el perfil de las mismas, que son finalmente un partido político único (Fto. Jco. 4º).

Volviendo al proceso, después de la fase de prueba, aquél queda listo para sentencia. En general, los plazos de cada una de las fases de este proceso son breves. Durante la tramitación del proceso la Sala Especial puede adoptar medidas cautelares; en particular, la Sala puede decretar la suspensión de las actividades del partido político hasta que se dicte la sentencia, con el alcance y los efectos que considere oportunos (art. 11.8 LOPP). Contra la sentencia que dicte la Sala Especial del Tribunal Supremo no cabe recurso alguno, salvo, en su caso, el recurso de amparo que puedan presentar los individuos afectados en sus derechos fundamentales por la resolución ante el Tribunal Constitucional (art. 11.7 LOPP).

La disolución del partido político causa el cese inmediato de su actividad. La duda era si los miembros del partido podrían seguir agrupados simplemente como asociación, ya que en principio éstas no estaban sometidas al mismo nivel de exigencias al que se somete al partido. Despojada de la naturaleza de partido político la organización podría quedar como asociación política conservando el patrimonio del partido. Sin embargo, ese patrimonio es consecuencia en gran parte del dinero recibido por el herario público para las sucesivas campañas electorales (subvenciones electorales que regula la LO 5/1985, de 19 de junio, de Régimen Electoral General y la legislación electoral de las CCAA), para su existencia como partido (subvenciones ordinarias a cargo de los presupuestos generales del Estado que regula la LO 3/1987, de 2 de julio sobre Financiación de los Partidos Políticos y que se conceden a los partidos para que puedan mantenerse de forma permanente debido a su importancia para el sistema) y por su participación en el parlamento (subvenciones otorgadas por los reglamentos parlamentarios a los grupos que consiguen representación en el Congreso) y que una simple asociación política no está claro que deba conservar. El partido también tiene patrimonio privado. La ley dispone que todo ese patrimonio será liquidado cuando el partido sea disuelto y que el patrimonio neto resultante será destinado a actividades de interés social o humanitario, por lo que no cabe duda de que la Ley no está pensando en la supervivencia de dicha formación política como mera asociación; de ahí que los fondos se destinen a actividades de interés social o humanitario.

Por lo demás, la nueva regulación legal ha querido evitar el fraude de ley y por ello ha establecido que se «presumirá fraudulenta y no procederá la creación de un nuevo partido político o la utilización de otro ya inscrito en el Registro que continúe o suceda la actividad de un partido ilegal o disuelto» (art.

12 LOPP). Este precepto, junto con el que prohíbe presentar candidaturas a las agrupaciones de electores que, de hecho, vengán a continuar o suceder la actividad de un partido político declarado judicialmente ilegal y disuelto (art. 44.4 LOREG, después de la redacción dada por la Disposición Adicional segunda de la LOPP) se ha convertido en la clave de lo que ha sucedido tras la sentencia de la Sala Especial del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2003 por la que se decretaba la disolución de Batasuna, antes Euskal Herriarrok y previamente Herri Batasuna.

En efecto, aunque posteriormente se han sucedido diversos procesos contra formaciones que parecían ser, y en alguno caso, se ha comprobado que eran, continuación de Batasuna (agrupaciones de electores como AuB o Aukera Guztiak, por citar alguno de los casos más sonados), estos procesos no se han desarrollado desde el inicio. El proceso abierto contra estas últimas formaciones se realiza como ejecución de sentencia, esto es, sin desgranar de nuevo las pruebas sobre el comportamiento contrario a los principios democráticos de estas formaciones. La prueba debe ir dirigida únicamente a demostrar que estos partidos o agrupaciones son una sucesión del que ya ha sido ilegalizado.

Para determinar esta conexión o similitud entre el partido disuelto y el nuevo partido o agrupación se tendrán en cuenta, dice la LOPP en su artículo 12.3 LOPP y en la disposición adicional segunda ya mencionada, la similitud entre ambos partidos o formaciones políticas, y en concreto, la similitud «de su estructura, organización y funcionamiento, de las personas que las componen, rigen, representan o administran, de la procedencia de los medios de financiación o materiales, de cualesquiera otras circunstancias relevantes (por ejemplo, en relación con el Partido Comunista de las Tierras Vascas se está analizando si los interventores y representantes del partido en las elecciones vascas de abril de 2005 eran los mismos que habían representado a Batasuna en elecciones anteriores) que, como su disposición a apoyar la violencia o el terrorismo, permitan considerar dicha continuidad o sucesión en contraste con los datos y documentos obrantes en el proceso en el que se decretó la ilegalización y disolución». La disolución ya ha sido decretada y lo que es necesario es determinar si ese partido o agrupación se corresponde con las que ya han sido disueltas, pero con otro nombre.

La Sala Especial del Tribunal Supremo es la que va a pronunciarse sobre la existencia de esa similitud y va a constatar si existe el fraude de ley. Pueden instar el pronunciamiento del Tribunal Supremo, además de los que fueron parte en ese proceso de disolución, «el Ministerio del Interior y el Ministerio Fiscal, en el supuesto de que se presente para su inscripción [el partido, aunque

lo mismo es aplicable cuando lo que se presente sea una agrupación de electores] conforme a lo dispuesto en los artículos 4 y 5 de esta Ley Orgánica [de Partidos Políticos]» (art. 12.3 LOPP). Es de suponer que el Ministerio del Interior se limitará a poner en conocimiento del Ministerio Fiscal la existencia de un expediente de inscripción de una formación que es continuación de un partido político ya disuelto para que sea este último el que proceda, si lo considera oportuno, a solicitar a la Sala Especial del Tribunal Supremo que ejecute la sentencia de disolución sobre esta nueva formación continuación de la ya disuelta. Es ésta la interpretación que más se ajusta al esquema de la LOPP.

Por otro lado, si no se trata de un supuesto de inscripción de un nuevo partido en el registro, sino de impugnar la proclamación de candidaturas que hubieran sido presentadas por agrupaciones de electores que aparentemente vengán a suceder a un partido disuelto, podrán instar la ejecución de la sentencia, esto es, la declaración de que tales agrupaciones son continuación del partido disuelto, los sujetos legitimados para solicitar la declaración de ilegalidad de un partido político. Últimamente en nuestro país se han sucedido un número importante de amparos electorales de esta naturaleza. El artículo 44.4 LOREG impide presentar candidaturas a las agrupaciones de electores que vengán a suceder a un partido judicialmente declarado ilegal y suspendido o disuelto. El artículo 49.5 LOREG permite a los legitimados para interponer la demanda de ilegalización de un partido recurrir dichas candidaturas, siendo el Tribunal Supremo, su Sala especial, la que deberá resolver estos recursos, frente a los que luego cabe recurso de amparo ante el Tribunal Constitucional.

La sucesión de un partido político por una agrupación electoral no es fácil de probar porque partido y agrupación de electores presentan caracteres diversos y, como explica el Tribunal Constitucional, «la *continuidad*, por definición, sólo puede lograrse entre categorías homogéneas» [STC 85/2003, de 8 de mayo]. En efecto, las agrupaciones de electores se forman para una contienda electoral concreta con unos fines concretos y sin la vocación de perdurabilidad en el sistema que tienen los partidos políticos ni su organización interna. La estructura de un partido es permanente. Los electores al constituir una agrupación se adhieren unos a otros sin ese despliegue estructural. Tales entidades, señala el Tribunal Constitucional, además de no ser partidos políticos, «son instrumento para el ejercicio de un derecho fundamental distinto del derecho de asociación y del derecho de creación de partidos políticos. Concretamente, son instrumento directo del derecho de participación política (art. 23 CE)». A través de las agrupaciones de electores «ejercen su derecho pasivo los ciudadanos que quieren participar directamente en los asuntos públicos, sin la mediación de los partidos». Es evidente, pues, que las agrupaciones de electo-

res no cumplen las mismas funciones exactamente que tienen asignadas los partidos políticos en el artículo 6 CE [STC 85/2003, de 8 de mayo, Fto. Jco. 24º]. De todas formas, el artículo 44.4 LOREG no se refiera a cualesquiera agrupaciones electorales, sino únicamente a aquéllas que quieren dar continuidad fraudulenta a los partidos disueltos, que son aquéllas que permanecen *de facto* en el tiempo como organizaciones políticas hasta las siguientes contiendas electorales, y que se vertebran en torno a una unidad con otras y a su vez con una entidad común compartiendo una estrategia en diferentes circunscripciones que denota la existencia de una organización de las agrupaciones que poco o nada tiene que ver con la espontaneidad propia con la que surgen dichas agrupaciones: esto último ha dado pie al Tribunal Constitucional para declarar que algunas de las agrupaciones de electores (AuB o Aukera Guztiak por ejemplo) que se han presentado a las últimas elecciones son continuidad de Batasuna, [vid. STC 85/2003, de 8 de mayo, Ftos. Jcos. 25º, 26º, 27º].

El Tribunal Constitucional, siguiendo una *técnica* análoga a la que se maneja en la *ponderación* entre el derecho a la información y el derecho al honor, ha ido elaborando y dando forma a los criterios que deben ser valorados para determinar si se debe sacrificar ese derecho fundamental de participación política de los miembros de la agrupación (art. 23 CE). La decisión sobre el sacrificio del derecho, según el Tribunal Constitucional, ha de depender de la apreciación conjunta de una pluralidad de magnitudes y referencias, entre las que ha de contarse (STC 85/2003, de 8 de mayo, Fto. Jco. 29º): (1) el porcentaje de candidatos de la agrupación vinculados a las formaciones ilegalizadas; (2) la naturaleza y relevancia de esa vinculación; (3) la importancia del papel desempeñado por cada uno de ellos en las candidaturas presentadas por la agrupación, uno de cuyos datos expresivos es, por lo general, su posición en la lista electoral; (4) el desempeño de cargos públicos relacionados con los partidos disueltos y (5) la existencia de condenas penales recaídas sobre los miembros de la agrupación electoral.

El Tribunal indica que la «conjugación de todos estos factores ha de ser de tal naturaleza que permita inferir, *de modo razonable y no arbitrario*, que la agrupación electoral excluida del proceso electoral ha actuado, de hecho, como continuadora de la actividad de los partidos ilegalizados» (STC 85/2003, de 8 de mayo, Fto. Jco. 29; en el mismo sentido también STC 68/2005, de 31 de marzo; ambas sentencias resuelven sendos amparos electorales).

Está claro que el Tribunal Constitucional, en cada recurso de amparo electoral que se presente, va a llevar a cabo el mismo juicio que previamente ha realizado ya el Tribunal Supremo, esto es, el juicio de ponderación, y a sa-

car él mismo sus propias conclusiones, convirtiéndose más que nunca en tribunal de apelación, aunque formalmente no lo sea. El criterio final para otorgar o no el amparo es determinar si el Tribunal Supremo ha llegado a una conclusión que pueda calificarse de irrazonable o arbitraria; es decir, el Tribunal Constitucional respetará la ponderación hecha por el Tribunal Supremo con el límite de la interdicción de la arbitrariedad de los poderes públicos (art. 9.3 CE). Ejemplo de esta forma de razonar del Tribunal Constitucional es el amparo electoral resuelto mediante STC 85/2003, de 8 de mayo, en el que el Tribunal Constitucional acepta la decisión del Tribunal Supremo de estimar probada la existencia de una estrategia por parte de ETA y Batasuna para continuar «la lucha» también en el terreno político (el contexto es fundamental, ya que si no se prueba la existencia de una «trama defraudatoria» difícilmente podrá declararse ilegal una agrupación política por ser continuación de un partido político disuelto) pero revisa la ponderación hecha por la Sala Especial del Tribunal Supremo.

Señala el Tribunal Constitucional que «la presencia de candidatos que han tenido relación con los partidos disueltos en una proporción superior o cercana al 50 por 100, que se sitúan, además, predominantemente, en puestos relevantes de su respectiva candidatura, que en la actualidad ocupan cargos electivos obtenidos en listas presentadas por los partidos ilegalizados, que desempeñan un papel protagonista o de relevancia en la concertación de la trama defraudatoria articulada alrededor de plataformas constituidas con el designio de burlar los efectos de la Sentencia del Tribunal Supremo de 27 de marzo de 2003, o que pretenden, en fin, concurrir a las próximas elecciones bajo denominaciones que incluyen una referencia específica a la plataforma AuB, sólo puede interpretarse razonablemente, una vez acreditada la existencia de aquella trama, como la expresión de un concierto de voluntades con el que se da cuerpo a los designios inspirados por la estrategia defraudatoria que quiere propiciarse. En estas circunstancias se encuentra –dice el Tribunal– la práctica totalidad de las agrupaciones recurrentes, que en el mejor de los casos reducen aquella proporción al 20 por 100, siempre acompañada de la presencia de esos candidatos en puestos relevantes y de la concurrencia de quienes ya son electos».

El Tribunal Constitucional declara, por otra parte, que «la obligada ponderación de intereses de los derechos e intereses en conflicto ha de llevar a la estimación de los recursos interpuestos por aquellas agrupaciones electorales cuya integración en la trama defraudatoria se acredita con el dato de la inclusión entre los componentes de las candidaturas por ellos presentadas de una sola persona relacionada organizativamente con los partidos disueltos, de ma-

nera que en algún supuesto la relación entre el total de candidatos y la persona vinculada con aquellos es de 20 a 1. La vinculación con el partido disuelto es, desde luego, un dato relevante, pero sólo si concurre de manera significativa en una agrupación o si, ya en términos cualitativos, se predica de quien probablemente ha desempeñado en el partido disuelto una posición especialmente relevante o hace lo propio en la plataforma arbitrada para la orquestación de todas las agrupaciones integradas en la estrategia defraudatoria que el Tribunal Supremo ha declarado probada. En otro caso, la sola presencia de un candidato afectado por esa vinculación, ni supone indicio bastante, a falta de otras circunstancias, para apreciar la concertación defraudatoria, ni puede perjudicar el derecho de quienes con él participan de consuno en el proceso electoral. Tal perjuicio sólo puede justificarse, en términos constitucionales que pasan por un ponderado juicio de proporcionalidad entre el fin perseguido y el derecho sacrificado como medio, si se acredita una voluntad cierta de desnaturalización de las agrupaciones electorales mediante su conversión en elementos constitutivos de un partido *de facto* que dé continuidad a otro disuelto. Y tal extremo no puede desprenderse, razonablemente, del solo dato de la presencia de un candidato relacionado con el partido ilegalizado». «Evidentemente — prosigue el Tribunal Constitucional—, también este tipo de agrupaciones pudieran estar concertadas en la estrategia de continuidad probada por la Sala, como también pueden estarlo otras que ni siquiera ofrezcan ese mínimo indicio. Sin embargo, lo determinante es que esa concentración quede razonablemente probada, lo que no puede ser el caso sin ningún elemento añadido» (STC 85/2003, de 8 de mayo, Fto. Jco. 29º).

La STC 68/2005, de 31 de marzo, continúa por esta línea. El Tribunal Constitucional va a incluir dentro del platillo de la balanza que sumaría a favor de la condición ilegal de la agrupación electoral, que en este caso era AG, que en una reunión celebrada por Batasuna en Getxo (Vizcaya) se pidiera el apoyo de los presentes para AG, que se celebrara a su vez una reunión en un hotel entre representantes de la Mesa Nacional de Herri Batasuna y promotores de la agrupación, justo antes de que estos últimos aparecieran en rueda de prensa y los ya consabidos criterios de la presencia de miembros de Batasuna en las listas de AG.

Al hilo de esta jurisprudencia podemos cerrar esta lección con un breve comentario sobre el caso que hoy por hoy ocupa la actualidad informativa en nuestro país, la situación del Partido Comunista de las Tierras Vascas. Sea por una estrategia de E.T.A. o de Batasuna, que, conociendo la jurisprudencia desarrollada hasta el momento por nuestros tribunales, hubieran concebido la idea de presentar una lista «sucía», integrada por miembros de los partidos disueltos, que ocupa-

ban en ellos puestos importantes, etc., y respecto de la que ya contaban con que fuera disuelta (Aukera Guzziak), y otra lista «limpia», presentada en el último momento antes de las elecciones vascas de abril de 2005, sin integrantes significativos que hubieran pertenecido a ETA o Batasuna o que, en este último caso, lo hubieran hecho hace ya muchos años, que no hubieran ocupado cargos relevantes en los gobiernos de éstos etc., que sería este Partido Comunista de las Tierras Vascas (EHAK), o carezca el hecho de la falta de intención fraudulenta que muchos le imputan, el caso es que nos encontramos con un partido en el que no concurre un porcentaje mínimo de candidatos vinculados con los partidos disueltos (por no decir que apenas hay alguno), que de ellos ninguno ocupó puesto significativo alguno en las filas de Batasuna (o sus antecesores), que si participaron en listas de los partidos disueltos en algunas elecciones lo hicieron hace muchos años y que no parece que ocuparan cargos institucionales relevantes en representación de los partidos ilegalizados (criterios todos ellos utilizados en la STC 85/2003, Fto. Jco. 29, *in fine*, para determinar la continuidad entre la agrupación de electores que se analizaba y el partido político disuelto, que era Batasuna).

En el Diario «El País» del martes 10 de mayo de 2005 se relataba la existencia de un informe policial según el cual, de los nueve candidatos de EHAK que salieron elegidos en las elecciones vascas de abril de 2005, sólo dos tenían alguna relación con el Movimiento de Liberación Nacional Vasco, pero no con ETA ni con Batasuna directamente. Nekane Erauskin, cabeza de lista por Guipúzcoa, había sido miembro liberado del sindicato abertzale LAB como secretaria del Área de Sanidad y entre los años 1998 y 2003 había participado en varias iniciativas, como promover el carnet de identidad vasco o mandar cartas a los directores de centros penitenciarios, que por sí solos no son reprobables en un Estado democrático de Derecho. Katalin de Madariaga por su parte, número dos de la formación por Vizcaya, habría mantenido correspondencia con algunos miembros de ETA. Los demás parlamentarios no tendrían conexiones de este tipo. Por lo que respecta al resto de candidatos de EHAK no elegidos, algunos se habían autoinculpado en solidaridad con los promotores de la iniciativa del Carnet de Identidad Vasco, otro había participado en Bruselas en una manifestación promovida por Batasuna; aquélla había participado como interventora de HB en las elecciones generales de 1989 o en las municipales por Euskal Herritarrok en 1999, éste había participado en 1990 en una marcha convocada por Gestoras Pro Amnistía a la cárcel de Herrera de la Mancha...

De acuerdo con los criterios que ha utilizado hasta ahora el Tribunal Supremo y que ha confirmado como correctos el Tribunal Constitucional para realizar la ponderación que debe determinar si el derecho de participación política del artículo 23 CE de los miembros de una agrupación o el derecho de

asociación de los miembros de un partido político debe quedar limitado porque sean continuación del partido político disuelto, la balanza se inclinaba en el mes de mayo sin género de dudas hacia la prevalencia del derecho de asociación de los miembros del Partido Comunista de las Tierras Vascas, ante la endeblez de las conexiones de los miembros de EHAK con Batasuna o ETA, lo que no obstaba para que en el futuro pudieran aparecer o reunirse otras pruebas —que además, deberían tener un peso específico, puesto que se está privando a ciertos ciudadanos de un derecho fundamental— sobre la finalidad defraudatoria del partido político en cuestión y su conexión con Batasuna o incluso, que se proceda a su disolución si la actividad que vaya desarrollando vulnera los principios democráticos, no en abstracto, sino como los ha definido la LOPP y el Tribunal Constitucional en su jurisprudencia, algo que por ahora no ha ocurrido. Lo que sí se ha producido ha sido la admisión por la Audiencia Nacional de una querrela presentada por la asociación de víctimas del Terrorismo contra los dirigentes de la dirección de EHAK, en la que se les acusa a éstos de haber colaborado con, o formar parte de, ETA por “haber facilitado sus listas electorales a Batasuna en las últimas elecciones al Parlamento autonómico del País Vasco de fecha 17 de abril de 2005, asumiendo el programa electoral de la anterior”.

Nos resta para concluir estas reflexiones señalar que el Tribunal Constitucional, en su Sentencia 48/2003, de 12 de marzo, consideró que los preceptos de la LOPP impugnados eran todos ellos constitucionales, si bien algunos admitían alguna interpretación que los haría inconstitucionales y que el Tribunal rechaza. El Gobierno Vasco recurrió ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos pidiendo que se declarase la violación por el Estado español de los artículos 6.1, 7 y 11 del Convenio Europeo de Derechos Humanos cometida al aprobar el legislador la nueva ley de partidos. Sin embargo, el Tribunal Europeo de Derechos Humanos rechaza el recurso sin entrar en el fondo de la cuestión porque el Gobierno Vasco, al ser una parte del Estado español, no estaría legitimado para proceder contra el propio Estado español, según el CEDH (Auto del TEDH de 3 de febrero de 2004). Pues bien, es justo reconocer que de todas formas, la jurisprudencia del TEDH no hubiera apreciado violación alguna de los derechos recogidos en el CEDH causado por el sistema de disolución establecido en la LOPP si hacemos caso de su jurisprudencia (*vid.* a este respecto, por todas, STEDH de 31 de julio de 2001, *case of Refah Partisi (The Welfare Party) and others v. Turkey*).